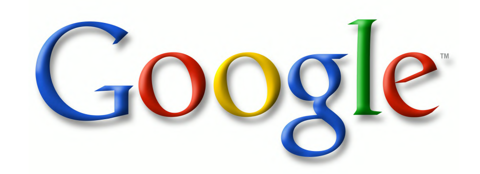
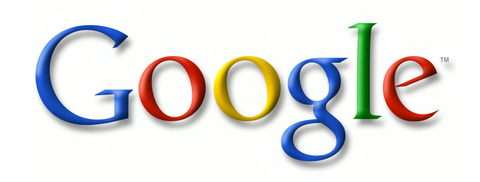





3 2044 103 244 059



22 Sept 1918

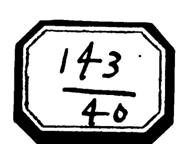
GABRIEL LOUIS JARAY
Auditeur au Conseil d'État.

LA POLITIQUE FRANCO-ANGLAISE ET L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

PRÉFACE

De GABRIEL HANOTAUX
de l'Académie française, ancien ministre des Affaires étrangères.

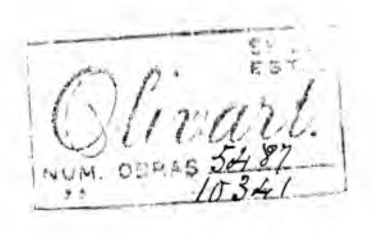
Librairie académique PERRIN et Cie.


143
40

LA

POLITIQUE FRANCO-ANGLAISE

ET L'ARBITRAGE INTERNATIONAL



GABRIEL LOUIS JARAY

AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

LA POLITIQUE FRANCO-ANGLAISE ET L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

PRÉFACE

De GABRIEL HANOTAUX

DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE
ANCIEN MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PARIS

LIBRAIRIE ACADÉMIQUE DIDIER

PERRIN ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS

35, QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 35

1904

A M. F. LEVÉ

en témoignage
de respectueuse gratitude

PRÉFACE

Voici un bon livre, un livre sage et mesuré qu'on me prie de présenter au public. Je le fais bien volontiers. La jeunesse française travaille beaucoup, elle est instruite et indépendante ; elle cherche les voies nouvelles ; elle ne jure pas dans les paroles du maître. Tant mieux ; j'ai toute confiance en elle. On verra.

M. Louis Jaray est un jeune. Il représente avec M. de Caix, avec M. Terrier, avec M. Pinon, avec M. Darcy, avec M. Henry et d'autres, la nouvelle école diplomatique et coloniale. Si je compare ce que nous faisions et ce qu'ils font, je les admire. Ils ont vu les pays dont ils parlent ; ils renouvellent les sujets qu'ils traitent ; ils nous instruisent et nous font dire à chaque page : si nous avions su !

Cette matière de l'Arbitrage, traitée dans ce livre, est une de celles sur lesquelles on a le plus raisonné et déraisonné. Réunir dans un ouvrage une documentation solide, sincère, complète, un exposé clair, vif, *réel*, — pas de fatras, rien de poncif, — et, en plus, l'avis fidèlement reproduit

de la plupart des hommes compétents, voilà certes des mérites rares et qui assurent au livre un succès actuel et une autorité durable.

Les opinions de M. Louis Jaray lui appartiennent en propre. Il a beaucoup lu et beaucoup retenu; mais aussi il a comparé, réfléchi. On ne lui en impose pas. Il dit tranquillement ce qu'il croit le vrai. Il a une façon gentille et douce d'avoir raison qui est très convaincante : lisez ce livre.

Quant au fond, puisque M. Louis Jaray, poursuivant son enquête, me demande mon avis, voici quelques lignes, écrites à la hâte, sous l'impression des événements actuels, — bien courtes pour un si vaste sujet. Mais le préfacier sait bien que le lecteur saute la préface pour en venir au livre lui-même.

La guerre russo-japonaise, éclatant soudainement, a été, pour de bien braves cœurs, une cruelle désillusion.

Et l'arbitrage international? Et ce moyen infaillible d'assurer la paix, de mettre fin à l'horrible fléau? Et la Conférence de la Haye? Et ces traités que les peuples signaient à l'envi? ces engagements d'hier? ces embrassements? Est-ce la faillite de la fraternité des peuples? La lutte pour la vie reste-t-elle la loi suprême de la vie? L'homme sera-t-il toujours un loup pour l'homme?

On croyait avoir inventé un verrou de sûreté : le fusil part tout seul; on s'endormait sur l'oreiller

des effusions internationales : l'oreiller n'est qu'un paquet d'épingles? on prêchait la paix à tout prix, et c'est la guerre quand même.

Certes, le réveil est dur. Il est soudain; il est tragique; il porte loin. Les événements actuels prouvent, tout au moins, que l'humanité n'est pas au bout de son effort vers l'unité et l'homogénéité.

Longtemps encore, les peuples seront dissemblables; il restera, sur la carte morale de l'univers, des dénivellations dangereuses; le rêve d'un vaste apaisement et d'un vaste aplanissement est toujours un rêve.

Certes, les distances s'abrègent, les marchandises s'échangent, les idées circulent, la propagande se poursuit; mais peut-être que ce qui se propage le plus vite, encore, c'est le mal. De peuple à peuple, la philosophie s'enseigne, — aussi la chimie; le commerce exporte des Bibles, — aussi des armes.

Chaque nation, chaque individu songe d'abord à sa défense, et il faudrait que les unes et les autres fussent bien raisonnables pour ne pas mêler à la défense un peu d'offense.

Les nations se sont constituées lentement, domptant le séculaire obstacle des dissensions privées. Aujourd'hui, ces nationalités, à peine formées en Europe, débordent sur le monde ; elles rencontrent en face d'elles ou elles voient naître autour d'elles d'autres nationalités demandant, à leur tour, leur place au soleil; et derrière celles-ci, on en entrevoit déjà d'autres qui remuent dans leurs langes, ou qui surgissent de leurs linceuls.

Pense-t-on qu'on endormira par des mots, qu'on enchaînera par des formules ces êtres qui aspirent à l'être, que l'on comprimera cet avenir qui veut se lever, qu'on refoulera ce passé qui ne veut pas mourir?

Les peuples réclament la paix; mais ils la troublent sans cesse. Demandez le mystère de cette contradiction à la nature qui fait que les âges se suivent, que la turbulente jeunesse pousse la vieillesse vers la tombe; il faut en revenir aux lieux communs et aux truismes du bon Horace!...

Cette double aspiration et cette double illusion de l'humanité sont éternelles. J'ai, sous les yeux, un ouvrage en soie tissé à Lyon au début du siècle, et la décoration porte ces simples mots : « Il nous a donné la paix! » De qui s'agit-il? — De Bonaparte. Il venait d'Arcole et il allait à Austerlitz.

Antique romance que celle de la paix perpétuelle ! Je viens de retrouver dans ma bibliothèque un vieux livre intitulé *Le Nouveau Cynée ou discours des occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce pour tout le monde*. C'était, à la fois, « l'arbitrage » et « la porte ouverte »; il n'y a rien de nouveau sous le soleil. Le livre fut publié en 1623. L'auteur est donc contemporain des plus affreuses horreurs qu'ait vues l'Europe et le monde modernes : celles de la guerre de Trente Ans !

Plus tard, un excellent homme, l'abbé de Saint-Pierre, ouvrit le chemin aux « arbitragistes » présents et futurs, avec son projet de *Paix perpétuelle*

qui occupa longtemps les beaux esprits : il avait, celui-là, pour contemporain, Frédéric II !

Et ce Kant, dont on célèbre le centenaire, n'était pas moins affirmatif dans sa foi humanitaire, tandis qu'autour de lui l'Allemagne était secouée par les guerres de conquête et les guerres de principe, suite de cette Révolution qu'il avait d'ailleurs acclamée !

A aucune époque, l'idéal pacifique et les dispositions qu'il suppose n'ont été plus répandus qu'à l'heure présente. La plupart des esprits qui influent sur la direction des idées et sur la conduite des affaires sont pénétrés des sentiments qui animent les plus zélés fauteurs des diverses « Ligues de la paix ».

Aussi, tous les vœux ont-ils suivi, avec confiance, l'initiative prise, il y a cinq ans, par le tsar Nicolas, quand il proposa au monde la réunion d'une Conférence ayant pour objet de déterminer les moyens de sauvegarder la paix. Personne ne discuta la constitution du tribunal permanent, tel qu'il fut décidé par l'accord des puissances.

Si on se plaignit, par la suite, ce fut plutôt de son peu d'emploi : quelques conflits pécuniaires, une difficulté entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique, relative à une question de circonscriptions ecclésiastiques. Et c'est tout. Y avait-il donc quelque mauvais vouloir de la part des gouvernements ?

Surgit alors une autre panacée : les traités d'ar-

bitrage permanents. On se dit que si les puissances s'engageaient, d'avance, à soumettre au jugement d'un arbitre, — et cela d'une façon perpétuelle, — la plupart des conflits qui pouvaient naître entre elles, cette fois, le mal serait conjuré.

Déjà, entre les États-Unis d'Amérique et l'Angleterre, un premier projet avait été esquissé : sans grand succès, il est vrai, puisque le traité conclu n'avait pas été ratifié par le Sénat américain ; mais ne pouvait-on pas reprendre l'esquisse l'améliorer, l'achever? La France et l'Angleterre, la France et l'Italie, la France et les puissances du Nord, Hollande, Pays Scandinaves, avaient signé ou étaient sur le point de signer ces engagements honorables; l'opinion publique était saisie, et se félicitait... lorsque, soudain, la guerre éclate. Tout est en suspens.

Les avertissements n'avaient pas manqué. Même depuis la réunion de la Conférence de la Haye, des événements graves s'étaient produits, qui avaient prouvé la parfaite liberté d'esprit des puissances à l'égard de ces engagements, dès que leurs intérêts vitaux sont en jeu. Au début de la guerre du Transvaal, au début de l'affaire du Venezuela des propositions d'arbitrage s'étaient produites. Or, il s'est toujours trouvé que l'une ou l'autre des puissances intéressées, — et il est inutile de dire que c'est généralement la plus forte, — a décliné la proposition et a préféré le recours aux armes.

Même dans le conflit actuel, la simple procédure

de la médiation, prévue par l'acte de la Haye, ne paraît pas avoir pu se produire : l'une des puissances, au moins, aurait fait savoir, d'avance, qu'elle ne l'accepterait pas.

C'était à prévoir, et, disons-le tout de suite, c'était prévu. L'enquête, poursuivie par M. Louis Jaray et qui forme un des morceaux les plus importants de son livre, avait recueilli très opportunément l'opinion des hommes les plus compétents : sur les conséquences éventuelles des traités d'arbitrage, et notamment du traité d'arbitrage franco-anglais, quel intérêt ne présente-t-elle pas aujourd'hui !

M. Boutmy, le minutieux psychologue de la race britannique, dit : « L'intérêt de la France me semble être de nous abstenir de signer avec l'Angleterre un traité d'arbitrage permanent ».

M. le baron de Courcel, ancien président d'un tribunal d'arbitrage, déclare : « Nous sentons que, si nous voulons assurer le succès de l'arbitrage, nous devons diminuer son rôle... Quand la dignité d'une nation est engagée, quand ses intérêts vitaux sont en jeu, il n'y a pas de papier ni de signature qui tienne. »

M. Ch. Benoist, qui n'est pas, que je sache, un foudre de guerre, « repousse un traité d'arbitrage permanent, de quelque ordre ou avec quelque puissance que ce soit ».

M. de Caix, esprit judicieux, écrit : « Nous ne voyons que des inconvénients au projet de traité

d'arbitrage général, et il l'appelle « l'utopie d'une bonne volonté ».

Les professeurs, les diplomates, les publicistes font, pour la plupart, des réserves. M. Pillet, professeur à l'Université de Paris, directeur de la *Revue Générale de Droit international public*, développe, avec force, une argumentation qui se résumerait à peu près ainsi : l'arbitrage est impraticable le plus souvent, parce que la plupart des questions qui peuvent amener la guerre ne sont pas de nature à être tranchées par le jugement d'un tiers ; un traité d'arbitrage peut créer la plus dangereuse des illusions, parce que, comme il n'existe aucune sanction internationale, l'une des puissances se croyant engagée et l'autre non, la guerre peut se produire, au profit de celle-ci et au détriment de l'autre, qui, se jugeant à tort protégée par le traité, sera prise au dépourvu ; enfin, un engagement d'arbitrage est une sorte de désertion préalable, soit de la part de la diplomatie qui a pour mission de dégager activement par un travail perpétuel, les éléments de conciliation, soit de la part du peuple à qui on enlève l'âpre goût du devoir : « C'est tuer l'esprit de sacrifice dans une nation, dit M. Pillet, c'est vouloir la faire décliner et c'est s'exposer à la faire périr que de faire une telle propagande, que d'éveiller de telles espérances, que de promettre, consciemment ou non, l'irréalisable, la séduisante utopie qui ne parle que trop à nos instincts égoïstes, qu'on se plaît à flatter chez le

peuple, sans se soucier de ce qui adviendra. »

Par contre, MM. d'Estournelles de Constant, Anatole Leroy-Beaulieu, Mérignhac, professeur à Toulouse, Marcel Sembat sont favorables à un traité d'arbitrage permanent.

Leur point de vue s'affirme nettement, dans ces lignes de M. Sembat : « Je demeure persuadé qu'un traité d'arbitrage diminuerait les chances de guerre et augmenterait les chances de paix. C'est donc le plus grand bienfait qu'on puisse concevoir dans l'état actuel de l'Europe... Tous les conflits peuvent se régler par la guerre : Or, *nous ne voulons pas de guerre :* c'est l'arbitrage qui doit prendre sa place. »

Les événements qui viennent de se produire ont prouvé que, si cette formule : « Nous ne voulons pas de guerre », doit être l'idéal, elle n'est malheusement pas encore conforme aux réalités. Faut-il conclure, d'autre part, que ce grand effort fait en faveur de l'arbitrage est anéanti et que, dans les conflits internationaux, le premier et dernier mot appartiendra plus que jamais au canon.

Eh bien! non.

Certes, l'arbitrage est une solution médiocre; mais la guerre est une solution pire; c'est entendu, l'arbitrage ne trouve que bien rarement son application; mais la guerre bien plus rarement sa justification. Un procès est une mauvaise fin aux querelles; une rixe est une fin plus mauvaise encore.

L'issue désirable, c'est, à n'en pas douter, la conciliation directe, l'entente recherchée à temps, débattue et conclue volontairement, par une diplomatie vigilante qui sait où elle va et dont la surveillance constante sur elle et sur les autres est, à la fois, équitable et forte. Mais, ceci dit, je ne vois que des avantages à ce que l'engagement d'arbitrage subsiste, comme recours ultime et parfois suprême, tel, tout au moins, que l'a établi la Conférence de la Haye.

— Mais il n'a pas servi à éviter les conflits?

— Hélas ! non !... Il servira peut-être à les terminer.

Le recours à l'arbitrage s'applique mal, je le reconnais, s'il s'agit d'intérêts rivaux et intransigeants, s'il s'agit de compétitions fondamentales, ou, parfois encore, dans certaines questions où la dignité et l'honneur sont engagés.

Mais il peut arriver, il doit arriver une heure où, préparé, au besoin, par la médiation, il saura résoudre de délicates et épineuses questions d'intérêts ; ne rendrait-il que ce service qu'il faudrait, même en présence de la surprise actuelle, lui faire encore, dans une sage mesure, confiance pour l'avenir.

Cette procédure, si elle est maniée par une prudente et sage politique qui ne s'y réfugie pas comme dans un pis-aller, qui n'y cache pas des pièges, mais qui y recherche d'avance une ressource équitable, cette procédure peut créer, entre les nations qui se sont engagées à y recourir, un état

d'esprit, des dispositions confiantes, en un mot, préparer ces « impondérables » dont parlait Bismarck, et qui font, parfois, que, même contre la force, le droit trouve son heure.

Sans illusion, sans découragement, sans faiblesse, n'abandonnons pas les progrès accomplis. Ceux qui ont pris, de bonne foi, les hautes initiatives, auront leur récompense. L'heure des enthousiasmes et des fidélités reviendra, et, peut-être, un retour de la faveur universelle se manifestera-t-il bientôt pour ceux qui ont su se prêter le plus sincèrement, d'avance, aux dispositions et aux procédures de la paix.

GABRIEL HANOTAUX.

LA

POLITIQUE FRANCO-ANGLAISE

ET L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

INTRODUCTION

Nous essayons, dans les pages qui suivent, d'étudier la récente évolution politique qui a amené la Grande-Bretagne et la France, naguère hostiles l'une à l'autre et presque ennemies, au rapprochement diplomatique présent. Traités, négociations en vue de résoudre les différends latents, échanges de visites officielles et parlementaires, ce sont là les signes extérieurs du nouvel état de choses.

Quelle est la réalité qui se cache sous ces apparences? Quelle est la raison profonde de ce changement rapide, — presque à vue, puisque c'est en l'espace de cinq ans qu'il s'est opéré? C'est le problème auquel nous nous sommes attaché dans la première partie de ce volume; et par là nous avons été naturellement amené à indiquer les facteurs de politique mondiale

qui ont marqué leur influence dans l'œuvre de rapprochement, comme aussi à nous expliquer sur sa portée, son avenir, sa valeur au point de vue français.

Mais, parmi les actes récents de cette nouvelle politique, l'un d'eux, — le traité d'arbitrage du 14 octobre 1903, — a appelé l'attention publique comme aussi celle des diplomates et des hommes d'État sur une question d'un intérêt de premier ordre : au stade de civilisation où nous nous trouvons actuellement, lorsque deux nations, qui se vantent d'être à la tête du mouvement des idées, répudient le vieil esprit de lutte, pour rechercher une solution pacifique des conflits qui les divisent, est-il opportun qu'elles signent un traité d'arbitrage? Que peut-on espérer d'un tel accord, quel est son effet pratique, quelles perspectives peut-il raisonnablement ouvrir?

Ce problème, qui se pose à l'esprit inéluctablement, quand on étudie le rapprochement actuel, déborde cette question et présente un intérêt général; autant pour nous en tenir à la politique franco-anglaise que pour éviter, — en étant invariablement ramené sur le terrain des faits, — de nous perdre dans les nuées de la théorie, nous avons voulu envisager la

question de l'arbitrage spécialement à une espèce : si l'on nous permet l'expression, c'est le cas franco-anglais qui est l'objet de notre examen.

Mais nous ne nous sommes pas fait faute de rappeler, — et le lecteur l'aurait fait sans cela, — que toutes les observations, que nous présentons à propos de l'arbitrage anglo-français, peuvent s'appliquer, dans leur généralité et presque sans changer autre chose que des noms propres, à tous les États civilisés du monde. Ce que nous disons des projets et du traité franco-anglais, on peut, par une simple transposition de mot, l'appliquer, à peu près intégralement aux projets ou aux traités de demain entre la France et la Hollande ou l'Italie (l'Allemagne seule exceptée, dans les conditions présentes). Aussi nous sommes-nous efforcé d'envisager le problème de l'arbitrage dans toute son ampleur, — le traité actuel n'étant qu'un modèle, les projets préconisés par divers auteurs ou associations au moment de sa conclusion n'étant que des types prêts à reparaître.

Ainsi, *sous les apparences d'une étude de l'arbitrage franco-anglais, c'est bien une esquisse sur l'arbitrage international en général* que

nous nous permettons de présenter au public[1].

Il y trouvera, — du moins est-ce là notre ambition, — un souci de la réalité, une préoccupation de ce qui est actuellement possible et efficace, qui font de ce livre une étude de politique étrangère[2] dont on a voulu exclure les aperçus purement théoriques ou plutôt idéologiques : de telles visions, en effet, si elles ont leur beauté, ont, à nos yeux, le défaut capital de ne pouvoir passer dans le domaine des faits qu'à une époque qui reste encore dans les incertitudes d'un lointain avenir.

Nous nous estimerons heureux, si nous avons réussi à dégager, même partiellement, les deux points de vue qui nous tiennent à cœur : celui des espérances réalisables et celui de l'intérêt français.

1. Aussi, dans les documents annexes publiés en fin de ce volume, avons-nous réuni tous les traités et les principaux projets de traités d'arbitrage permanents, soit entre la France et l'Angleterre, soit entre d'autres nations. Ils peuvent tous servir de types généraux; c'est, croyons-nous, le premier recueil d'actes de ce genre.

2. Ceux qu'intéresserait le côté exclusivement juridique de la question, nous les renvoyons au *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international* (Paris, 1895), de M. Mérighnac, professeur à l'Université de Toulouse, dont on lira plus loin, dans notre enquête, la substantielle réponse, — résumé de ses idées en la matière.

PREMIÈRE PARTIE

LE RAPPROCHEMENT FRANCO-ANGLAIS

LE RAPPROCHEMENT FRANCO-ANGLAIS

« Il peut s'établir, il s'est établi, entre la France et l'Angleterre, des ententes pour conserver l'ordre établi. L'Angleterre n'a jamais été, elle ne saurait être une alliée pour la France, tant que la France ne renoncera point à s'étendre. »

(ALBERT SOREL[1].)

Les mots ont leur destinée, et il semble que, chaque fois qu'entre la France et l'Angleterre les rapports deviennent meilleurs, l'expression d'entente cordiale doive revenir aux lèvres et reparaître dans les feuilles publiques. Et cependant on peut douter que l'expression soit conforme à la réalité, car elle semble indiquer que les deux peuples seraient attirés l'un vers l'autre par des affinités sentimentales et que la sympathie instinctive serait la déterminante de ce mouvement. Pour notre part, nous ne pouvons y croire; qu'il faille en attribuer la cause à la dissimilitude de race, aux caractères

1. C'est en corrigeant les épreuves de ce livre que nous avons lu cette phrase de notre maître, M. Albert Sorel, dans une étude sur la politique étrangère de Jules Ferry (*Temps*, 4 décembre 1903). Elle nous paraît, à certains égards, résumer si bien notre étude sur le rapprochement franco-anglais, que nous croyons devoir la placer ici en exergue.

différents des deux nations[1] ou à des sentiments ataviques, à un long passé de rivalité et à un présent qui nous trouve encore face à face en plus d'un point du monde, peu importe ; mais nous ne parvenons pas à discerner, — au moins pour le moment, — cette cordialité sympathique qui pourrait faire de l'amitié franco-anglaise autre chose qu'une combinaison diplomatique : mais n'est-ce point déjà un résultat digne de considération que d'avoir apaisé l'irritation de naguère?

Aussi préférons-nous parler de rapprochement franco-anglais plutôt que d'entente cordiale.

Car c'est bien ce caractère de combinaison diplomatique que met en lumière l'histoire du dernier siècle : deux fois déjà, sous l'influence de certains hommes, notre politique étrangère s'est orientée vers ce rapprochement : dès le début de la monarchie de Juillet, Louis-Philippe rechercha l'amitié du Gouvernement britannique et l'acheta au prix de la renonciation à la couronne de Belgique, offerte à son fils, et à la poursuite de notre conquête en Algérie : celle-ci ne put être continuée que lorsque nous cessâmes, vers 1835-1836, d'entretenir d'aussi

1. Voyez les ouvrages de M. Boutmy et les passages consacrés à l'Angleterre du livre de M. Fouillée : *la Psychologie des peuples européens* (Alcan, 1903).

bons rapports avec l'Angleterre. Un peu plus tard, lors de l'affaire Pritchard et des discussions sur le droit de visite, la guerre avait failli éclater; la volonté pacifique de Louis-Philippe l'avait évitée, et avec le Ministère Guizot l'entente redevint « cordiale ». — c'est alors que le mot fut prononcé et alimenta la verve des adversaires du Cabinet. Le roi se rendit à Londres en octobre 1844 ; des mains de la reine Victoria, il reçut la Jarretière. Les journaux anglais célébrèrent avec émotion sa venue, et Guizot, de retour, déclarait que l'entente cordiale était assurée, les affaires de Taïti et du Maroc réglées, celles du droit de visite en bonne voie d'arrangement. Hélas! la combinaison fut éphémère; dès 1846, les mariages espagnols excitèrent l'irritation du Cabinet de Londres; l'opinion publique anglaise s'alarma d'une brochure du prince de Joinville sur la flotte anglaise, des déclarations de lord Palmerston, — qui redoutait une invasion à cause de l'organisation de notre garde nationale! — et de celles du duc de Wellington, qui estimait insuffisamment défendues les côtes de la Manche. Dès lors la Chambre des Communes ne pensa plus qu'à de nouveaux armements.

Sous le second empire, l'entente cordiale

réapparut ; ce fut une des idées favorites de Napoléon III, qui joignait à un violent désir de reviser les traités de 1815 une profonde gratitude pour l'hospitalité anglaise pendant son exil. Cela n'empêcha point au reste les journaux anglais, qui se rappelaient l'oncle, d'accueillir l'empire par des imprécations. Mais Napoléon conquit leur amitié en s'alliant à l'Angleterre contre la Russie et en déclarant la guerre de Crimée. Et de nouveau, en avril 1855, l'empereur passa le détroit, reçut des mains de la même reine la Jarretière, fut acclamé avec délire, et quitta la grande île au milieu d'un concert de louanges et presque de pleurs.

Pas plus que sous la monarchie de Juillet, ces sentiments ne subsistèrent, et quelques années ne se passèrent pas sans que les méfiances réciproques ne reparussent et les chambres ne retentissent de discours hostiles; dès 1860, l'annexion de Nice et de la Savoie fut accueillie avec une singulière mauvaise humeur par la presse et l'opinion publique anglaise, et l'on sait de quelle aide précieuse nous fut l'amitié de la Grande-Bretagne et combien se montra heureuse, en 1870, notre politique antirusse[1].

1. M. Albert Sorel met en lumière l'idée contenue dans la phrase, placée en tête de cette étude, dans le développement

Le rapprochement actuel sera-t-il plus stable? il est malaisé de l'affirmer; mais, peut-être, en analysant ses causes, nous rendrons-nous compte de sa vitalité.

suivant : « La Restauration l'a compris (que l'Angleterre ne permettrait jamais à la France de s'étendre). Louis-Philippe en a fait la cruelle expérience. Quels ménagements, quelles complaisances la pourraient engager contre ses intérêts! Qu'a gagné Louis-Philippe à tant de déférence? Palmerston a-t-il mis un grain de courtoisie à nous évincer de l'Egypte? Qu'ont rapporté les fameuses entrevues de 1843 et 1858? L'indemnitaire Pritchard a-t-il réclamé une livre sterling et une excuse de moins? La guerre de Crimée a-t-elle prévenu la levée des boucliers lors de l'annexion de la Savoie et de Nice? Les mains libres! il ne fallait point compter sur l'Angleterre pour nous en donner l'assurance, ni dans l'arrière-pays d'Egypte, ni dans celui de l'Algérie, ni à Madagascar. »

Cf. Jean Darcy, *un Siècle de rivalité coloniale*, *France et Angleterre*. Perrin, 1903.

I

LES FACTEURS FAVORABLES AU RAPPROCHEMENT EN ANGLETERRE

Fachoda fut l'affaire Pritchard de notre IIIe République et, — recommencement de l'histoire, — cinq ans ne se sont pas passés que le Président de la République rend à Londres la visite d'Édouard VII : il est reçu avec le même enthousiasme que Napoléon III : ce sont le même concert d'éloges et les mêmes articles de journaux. En 1898, tout était à la guerre de l'autre côté du détroit : M. Chamberlain la voulait au moment de la crise aiguë et, trois mois après, il avait réussi à convertir la nation à son espérance. Aujourd'hui on fait une revue de tous nos différends, et le même ministre souhaite, dans son discours aux parlementaires français, que « quant aux divergences de vues qui pourraient subsister entre eux, les deux pays s'expliquent dans cet esprit de sympathie qui les fera garants de la paix, avec ou sans

arbitrage ». Il y a cinq ans, les Anglais fuyaient notre territoire; aujourd'hui, ils y accourent à la suite de leur roi, et les députés anglais viennent recueillir à Paris et en province la politesse due par les membres de notre parlement à une réception pleine de délicates attentions.

D'où vient ce changement de front à vue? Il paraît bien que, tant en haut lieu que du fait des initiatives privées, les Anglais aient fait le premier pas; à vrai dire, ils n'y avaient pas grand mérite, car, vainqueurs dans le duel diplomatique de 1898, il ne pouvait rien leur en coûter de venir nous demander l'oubli du passé. Mais qu'est-ce qui les a poussés à suivre une telle politique? Il semble que des facteurs personnels, politiques et commerciaux sont entrés en jeu. Tout paraît indiquer que le roi Édouard VII a fait sentir en cette matière, comme en d'autres[1], sa bienfaisante influence. C'est lui qui a tenu à nous rendre visite et à revoir la ville qui l'avait si longtemps reçu : il espérait par là, — et il n'a pas eu tort, — provoquer une détente dans les rapports des deux pays et continuer la politique qui commence à lui faire donner le surnom de

1. En Irlande, par exemple, à laquelle il vient de rendre visite; voir notre article : *Une Révolution légale en Irlande* (*Questions diplomatiques et coloniales*, 1er mai 1903).

« pacificateur ». Des initiatives privées se sont employées dans le même but, surtout sous le couvert d'une propagande pour un traité d'arbitrage. Mais il est évident que cette action personnelle n'a pu que précipiter une évolution dont les causes profondes sont politiques et commerciales.

*
* *

En 1896, et surtout depuis 1901, le *Foreign Office* éprouva quelques déconvenues du côté de l'Allemagne : on sait que le Ministère conservateur essaya de pratiquer une politique d'entente plus ou moins étroite avec le Gouvernement allemand. Les incidents du Vénézuéla mirent en lumière aux yeux de tous cette coopération. Mais elle rencontra une assez vive opposition dans l'opinion publique anglaise comme aussi au reste, — et plus encore, — dans l'opinion publique allemande ; la concurrence commerciale allemande, qui inquiète depuis longtemps nos voisins d'outre-Manche, les disposait mal à une entente ; les difficultés avec les États-Unis, qui résultèrent de la démonstration navale commune, irritèrent encore les Anglais, qui tiennent par-dessus tout à de bons rapports avec la puis-

sance contiguë au Canada. D'autres difficultés séparèrent les deux chancelleries, telles que le différend douanier germano-canadien. Aussi, dans la séance du 23 juillet 1903 de la Chambre des Communes, où l'on discutait les affaires étrangères, vit-on nettement le mécontentement presque général qu'une politique de rapprochement anglo-allemand soulevait en Grande-Bretagne : c'est sir Charles Dilke qui blâme la servilité passée du Ministère vis-à-vis de l'Allemagne; c'est M. Gibson Bowles qui estime que « l'Angleterre a été victime de la politique d'agression de l'Allemagne »; c'est sir Edwards Grey qui déclare que la coopération de l'Allemagne en Chine n'a eu aucun heureux résultat pour l'Angleterre, et qu'il importe de s'entendre avec la Russie. Et le Gouvernement, s'il proteste contre les attaques violentes à l'adresse de l'Allemagne, ne défend que mollement, sans enthousiasme, sa politique passée, et il finit par parler nettement de représailles contre ce pays, pour répondre à ses menaces (le mot fut prononcé par M. Chamberlain) dans l'affaire des douanes du Canada[1].

1. On sait en quoi consiste le différend douanier germano-canadien : quand le Canada accorda à l'Angleterre un régime de préférence, le Gouvernement Allemand lui refusa, en guise de représailles, l'application de la clause de la nation la plus favo-

Si l'on va au fond des choses, on s'aperçoit qu'il ne s'agit pas seulement entre l'Allemagne et l'Angleterre de différends passagers, de déconvenues transitoires, mais qu'en réalité, c'est un conflit permanent qui menace de s'élever entre elles; la politique anglaise a toujours vu des rivaux naturels, chez ceux qui aspirent à l'empire de la mer, chez ceux-là mêmes qui veulent partager ou qui peuvent menacer sa suprématie. Longtemps, ces rivaux, ce furent nous et ce sera encore nous dans l'avenir, du jour où nous voudrons reprendre une politique mondiale active; mais, à l'heure présente, l'Angleterre discerne peut-être les points faibles de notre marine de guerre[1], — encore numériquement la seconde du globe; surtout elle se rend compte de la ferme volonté pacifique de notre Parlement, du

risée. Le Canada demanda à la métropole de le protéger. Les réclamations de Londres restèrent sans succès. On autorisa alors, à la Conférence internationale réunie à l'occasion du couronnement du roi, les colonies à user de représailles, en élevant leurs tarifs. C'est ce que fit de suite le Canada en augmentant de 33 0/0 les droits d'entrée sur les importations allemandes. Toutes les colonies pouvaient agir de même : d'où crainte de l'Allemagne pour son commerce et communication au *Foreign Office* (que M. Chamberlain qualifia de menaces) : 1° qu'elle agirait éventuellement contre toutes les colonies comme vis-à-vis du Canada ; 2° que peut-être le Reischtag l'obligerait à retirer à l'Angleterre elle-même le bénéfice de la nation la plus favorisée. Toutefois le Gouvernement allemand proposait de nouvelles négociations, qui sont actuellement pendantes.

1. Voyez sur ce point les articles de M. Lockroy, dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 juillet 1903 et dans *le Temps*, 18 août, 25 août, 29 août, 2 septembre, 6 septembre, 8 septembre, 19 septembre, 22 septembre 1903 :

désir de notre Gouvernement d'éviter à l'avenir tout conflit, de la politique, prévalant actuellement dans les sphères dirigeantes, qui renonce à toute extension, à toute nouvelle acquisition. Or il n'est point douteux que notre rivalité vis-à-vis de l'Angleterre ira en s'affaiblissant à mesure que décroîtront nos ambitions mondiales et navales[1].

Tout au contraire, la rivalité anglo-allemande se développera à mesure que les visées germaniques sur le monde et la mer se préciseront en mesures d'exécution ; c'est ce qui arrive présentement : tant que l'Allemagne ne paraissait avoir qu'une politique continentale, il était naturel que l'Angleterre cherchât à se rapprocher d'elle ; ce n'était point un adversaire et de plus ce pouvait être un appui contre la Duplice naissante. Mais aujourd'hui tous les voiles sont déchirés, tous les doutes sont levés : « Notre avenir est sur l'eau : *Unser Zukunft ist auf dem Wasser* », proclame Guillaume II, en inaugu-

1. Certains ont expliqué le brusque revirement de M. Chamberlain et de ses amis par une explication qui illustre cette idée : connaissant assez mal notre situation politique intérieure, — comme plus d'un Anglais, — ils ont cru en 1898, que le parti dit nationaliste remporterait la victoire en France et que, d'autre part, ce parti aspirait à la guerre et à la guerre contre l'Angleterre. Nous voyant alors non préparés, — on sait dans quel état était alors notre défense maritime et coloniale, — ils auraient voulu profiter de l'occasion, sans attendre le renforcement de notre situation militaire.

rant le port franc de Stettin; et cette phrase fameuse, il voulut qu'on l'imprimât sur le phare allemand de notre Exposition universelle de 1900, comme pour bien marquer qu'elle était tout un programme d'avenir[1]. D'avenir,... ce n'est point assez dire; ce programme est en voie de réalisation; poussée par la nécessité de trouver des débouchés pour ses manufactures, l'Allemagne a essayé de se tailler à la hâte un domaine colonial; elle a saisi la première occasion pour prendre pied brutalement en Chine; elle aspire à exploiter commercialement et à coloniser certaines parties de l'Asie Mineure; enfin, comme le monde trop petit est déjà partagé, elle sait par ses associations pangermaniques rester en relations avec ses émigrants et les grouper au

1. Le programme de politique maritime et mondiale est aujourd'hui adopté par la nation allemande presque entière, à la suite de la *Deutschen Flotten Verein*, et surtout de l'empereur, qui semble avoir résumé sa pensée dans cette phrase d'un de ses discours : « Comme mon grand-père a travaillé pour refaire l'armée, ainsi je travaillerai à refaire la marine, afin qu'elle devienne comparable à l'armée de terre et permette à l'empire d'arriver à un degré de puissance qu'il n'a pas atteint jusqu'ici. » Voyez le développement de ce programme dans un intéressant article de M. R. Henry, *l'Allemagne vers l'est* et *l'Allemagne sur mer*, *Questions diplomatiques et coloniales*, 1er septembre 1903. M. Lockroy, dans son livre *Du Weser à la Vistule, lettres sur la marine allemande*, a décrit l'unanimité du sentiment national sur cette politique : « La principale (de ces idées formant l'esprit public) fut que l'Allemagne devait devenir en toutes choses la plus grande des nations : la plus grande au point de vue militaire, maritime, scientifique, industriel. Cette idée hante aujourd'hui tous les esprits : celui du socialiste comme celui du réactionnaire agrarien; celui du dernier homme de peine comme celui du chancelier de l'empire... C'est la pensée nationale. » (P. 254.)

Brésil[1] ou ailleurs pour les attacher à la mère patrie, en faire des acheteurs de son industrie et, pour plus tard[2], des points d'appui de sa poli-

1. Voir notre article, *le Développement économique du Brésil* (*Renaissance latine*, avril 1903).

2. Le conflit permanent, qui se prépare entre l'Allemagne et l'Angleterre, a en effet sa cause autant dans une rivalité économique que dans une rivalité purement militaire; c'est en 1900 que le déchaînement de l'opinion publique allemande à propos des Boërs refroidit singulièrement les rapports des deux nations, commença à ouvrir les yeux des Anglais et fut en quelque sorte l'occasion qui leur fit apercevoir la vraie valeur de leurs rivaux économiques (car c'est de cette époque que date le conflit latent, comme les nombreuses lettres adressées alors par des anglais au *Times* peuvent le montrer); depuis 1900, l'Angleterre sent très bien que ses rivaux économiques sérieux sont l'Allemagne et les Etats-Unis ; la France, au contraire, a surtout un commerce de luxe et d'objets agricoles, complémentaire au sien, elle n'aspire plus à de nouveaux domaines et ne la menace point dans ses débouchés; la Russie elle-même n'est point, autant qu'on le dit souvent, le grand ennemi de l'Angleterre : plus d'un esprit dans ce pays désire une entente anglo-russe, car, s'il y a quelques points de contact douloureux en Perse et en Mandchourie plus qu'aux Indes, il ne s'agit point de marchés économiques de premier ordre, et une certaine entente se pourrait faire, la concurrence commerciale russe n'étant point encore à craindre.

Au contraire, la concurrence allemande porte sur les objets d'exportation de la Grande-Bretagne : c'est une rivalité directe; et, de plus, l'Allemagne aspire à se réserver des débouchés qui sont précisément ceux que convoite aussi l'Angleterre : la Chine dans une certaine mesure et surtout l'Amérique du Sud : c'est là seulement que des marchés sont libres, non accaparés par une industrie intérieure protégée; or, ce sont de tels débouchés que veulent conquérir les deux concurrents, d'où conflit. Il faut bien se rendre compte à cet égard de la portée du programme impérial de M. Chamberlain : s'il veut faire un Zollverein, s'il veut unir en un empire la métropole et les colonies, ce n'est pas seulement pour le plaisir de faire un empire, de se réserver le minime marché colonial en échange des avantages faits à ce marché dans la métropole; c'est aussi pour être à la tête d'une force mondiale considérable qui lui permette, le cas échéant, de forcer autrui (l'Amérique du sud, par exemple) à lui accorder des avantages commerciaux contre ses concurrents; les débouchés, nécessaires à l'Angleterre, ne lui seront en effet qu'insuffisamment fournis par ses colonies. ou même par les pays protectionnistes, malgré les menaces de représailles économiques. Il faudra donc les trouver ailleurs, et la Fédération impériale pèsera de tout son poids pour se les faire accorder.

Ainsi comprend-on très bien que, dans ses discours en faveur

tique. En même temps que ce premier fondement de la politique mondiale et maritime était posé, l'Allemagne développait sa marine marchande de l'admirable façon que l'on sait : du cinquième rang en 1875, elle passe au second rang parmi les flottes de commerce du monde ; ses chantiers s'accroissent de façon remarquable ; Hambourg devient le premier port du continent européen et ses vaisseaux gagnent tous les records[1].

Or, voici que, pour couronner l'édifice de sa puissance maritime, l'Allemagne a décidé, en 1900, l'exécution d'un grand programme de constructions navales[2], grâce auquel, — sans

de ses projets, M. Chamberlain parle toujours de deux seuls rivaux, l'Allemagne et les Etats-Unis. Ainsi, également, comprend-on la réponse de l'importante Revue ministérielle, *le Spectator*, à l'appel du professeur Mommsen, en faveur de l'amitié anglo-allemande : « Nous tenons pour un fait irréfutable que les ambitions de l'Allemagne, telles qu'elles sont exprimées par sa caste dominante, sont les seules, parmi toutes les ambitions nationales du monde, qui soient en conflit directe avec les nôtres. Nous disons que l'Allemagne ne peut pas être notre alliée, car elle veut ce que nous ne serons jamais capables de lui donner ou de lui faire obtenir. Bref, nous croyons que si l'Allemagne est décidée (comme le dit le professeur Mommsen) à étendre « ses colonies hors d'Europe », nous serons obligés de nous contracter nous-mêmes, ou bien il faudrait nous quereller (au sujet de l'Amérique du Sud) avec une nation (la nation américaine) qui est de notre propre race et de notre sang ». Peut-être n'est-il pas trop aventureux de dire que si la situation actuelle ne se modifie pas et s'il doit y avoir une guerre d'intérêts économiques, ce sera entre l'Angleterre et l'Allemagne.

1. A. Poisson, *la Marine marchande allemande*. (*Annales des sciences politiques*, novembre 1902, p. 691-707). — E. Lockroy, *loco citato*.

2. R. Henry, *loc. cit.* — *La Marine de guerre allemande*, (*Annales des sciences politiques*, novembre 1902, p. 671-690).

préjuger des augmentations probables, — elle doit se créer peu à peu une flotte de guerre, qui, a-t-on calculé, la rendra à son achèvement (en 1917) plus forte sur mer que la France, avec un budget de la marine dépassant de 40 millions le nôtre[1].

Tel est ce programme poursuivi avec toute la ténacité allemande ; tels sont les efforts et les ambitions. Ne s'explique-t-on pas dès lors les inquiétudes anglaises, les conférences de sir Charles Beresford et de lord Selborne, l'attention de la « Naval League », les craintes de projets de débarquements étudiés par des Allemands, la création enfin du nouveau port de guerre de Saint-Margaret's Hope, destiné surtout à surveiller la Baltique[2].

Ainsi le rapprochement anglo-allemand n'a causé que méfiance à l'opinion publique, déception au *Foreign Office*, en même temps qu'il était mal vu des commerçants qui subissent de plus en plus la concurrence germanique, qui redoutent le « danger allemand[3] ». Et cela aide forte-

1. A condition, bien entendu, que nous n'augmentions ni notre flotte, ni notre budget de la Marine actuel (327 millions).
2. Voyez l'écho de ces inquiétudes dans la presse anglaise, par exemple : *Fortnightly Review*, avril et décembre 1901, octobre 1902, avril 1903 ; — *National Review*, novembre et décembre 1902, mars 1903, etc.
3. Cf. Marcel Schwob, *le Danger allemand*, Paris, 1897, 2e édit. ; — G. Blondel, *l'Essor industriel et commercial du peuple alle-*

ment à comprendre la volte-face du Gouvernement Britannique, qui rappela par l'organe de lord Cranborne « la manifestation si remarquable des bons sentiments existant entre la France et l'Angleterre ».

*
* *

Cette volte-face fut surtout favorisée par les vues et l'influence des milieux commerciaux anglais. L'Angleterre commerçante, qui compte la France parmi ses meilleures clientes, agit activement dans le but de rétablir les bons rapports entre les deux nations : le succès de la campagne pour un traité de conciliation en est la meilleure preuve, et la résolution adoptée le 14 septembre 1901 par l'Association des Chambres de commerce britanniques au Congrès de Nottingham, puis par soixante-quinze Chambres de commerce est significative à cet égard ; elle n'est motivée que par cette considération : « qu'en vue des immenses avantages qui résulteraient pour les relations commer-

mand, Paris, 1901, 3e édit., livres qui auraient pu porter en exergue cette parole du chancelier de Bülow : « L'Allemagne, après avoir été un pays enfermé au milieu de l'Europe, est devenue une grande puissance commerciale, luttant au premier rang dans le monde entier. »

ciales des deux pays de l'adoption d'une telle proposition (traité d'arbitrage), cette association s'engage à coopérer, etc. ». Déjà, pendant l'Exposition de 1900, le Congrès des Chambres de commerce, tenu à Paris sous la présidence de lord Avebury, avait montré la même inclination pour cette entente, toujours désirée par la Chambre de commerce anglaise de Paris. Et la réception des membres du Parlement français à Londres, en juillet 1903, a mis en lumière mieux encore l'esprit et le but du rapprochement projeté[1]. Qui voyons-nous à la tête des organisateurs de la manifestation ? Le fondateur du *Commercial Committe* de la Chambre des Communes, M. Louis Sinclair; dès leur arrivée, nos députés rencontrèrent les membres de la *London Chambre of commerce* et les adhérents de la *London commercial international Association*. L'on sent, à travers tous les discours prononcés, que les commerçants anglais veulent conclure une affaire ; dès le premier jour, au

1. Le voyage des membres du Parlement anglais en France, en novembre 1903, permettrait les mêmes réflexions : à leur tête se trouvaient lord Brassey et sir William Houldsworth, présidents des groupes *commerciaux* de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes; ils étaient accompagnés par de notables commerçants anglais, qui, après les fêtes de parade à Paris, se répandirent dans les départements pour visiter les centres commerciaux et s'aboucher avec les chambres de commerce, comme celles de Bordeaux, Marseille, Lyon, etc.

dîner du Westminster Palace-Hotel, M. Sinclair souhaite qu'on aboutisse à une entente convenable sur les questions de commerce. A la réception de la riche corporation des *Fishmongers*, lord Avebury conclut son discours par ces mots : « Nos relations amicales ne serviront pas seulement à améliorer nos conditions économiques, etc. »; et M. Barclay développe ce thème, que l'entente cordiale ne saurait aller sans l'entente commerciale. Enfin, sir Edwards Sassoon, recevant le même soir nos compatriotes, déchire tous les voiles dans son toast, dont le résumé suivant fut communiqué aux agences : « Il les a conviés à unir leurs efforts à ceux de leurs collègues anglais pour faire aboutir *la seule entente vraiment inébranlable, celle qui est basée sur des intérêts matériels*, et il les a invités, en rentrant chez eux, à entreprendre une croisade pacifique, pour établir entre les deux nations voisines l'*échange libre et illimité.* » Ce sont donc, on le voit, des avantages commerciaux sur lesquels compte le commerce anglais. C'est un traité de commerce ou un abaissement de tarif qu'il demande, prix de « l'entente cordiale ». Dès le premier jour, nos protectionnistes ne s'y sont point trompés, et on les a vus attaquer vivement

les projets supposés[1]. Aujourd'hui, le fait est patent: au Congrès de Podensac, tenu en août 1903, dans cette Gironde si intéressée au commerce franco-anglais, il ne fut question que de ces traités. M. Yves Guyot déclara que les *Free-Traders* anglais les désiraient pour assurer l'avenir des relations économiques : ils sentiraient, d'après l'orateur, le besoin de ce garde-fou, selon l'expression de l'un d'eux, contre les projets protectionnistes qui aujourd'hui ne naissent plus seulement en France. Et M. Barclay, l'ancien président de la Chambre de commerce anglaise de Paris, ajouta, rappelant sa propagande en faveur de l'arbitrage franco-anglais, que c'était « le meilleur moyen d'aboutir à la conclusion d'un traité de commerce ».

En réalité, on aperçoit clairement que la politique anglaise actuelle, tant intérieure qu'extérieure, est dominée par une question économique : pour éviter une crise industrielle, il lui faut trouver des débouchés nouveaux : ceux-ci lui sont disputés surtout par les États-Unis et l'Allemagne; les premiers, on espéra d'abord les faire entrer dans une fédération anglo-

1. Voyez un article de M. Méline dans *la République française* du 26 juillet 1903, qui prend à parti ceux dont le plan caché est d'engager la France dans les liens d'un traité de commerce avec l'Angleterre.

saxone, vaste marché réservé aux industries des deux pays; le plan ne réussit pas, et on se rejeta sur les projets actuels de fédération impériale; quant à l'Allemagne, c'est la gêneuse, la rivale qui chaque jour arrache à l'Angleterre un lambeau de sa vie, c'est-à-dire de son commerce, qui accapare des marchés dont l'Angleterre a besoin; de là, vis-à-vis de cette puissance, l'hostilité profonde que nous avons signalée; au contraire la France paraît susceptible d'acheter plus encore qu'elle ne le fait, sa concurrence ne semble point redoutable à l'industrie anglaise; sa production est complémentaire et non rivale; la France est donc une cliente qu'il faut s'attacher. On voudrait aussi obtenir que, dans ses colonies présentes ou futures, elle pratique la liberté commerciale; peut-être alors l'Angleterre nous laisserait-elle civiliser les alpes marocaines et lui frayer les routes par lesquelles ses marchands passeront; le projet du Cap au Caire est en partie exécuté, mais à quel prix? Or, il était avant tout une arme de pénétration économique; comme il serait moins coûteux qu'ailleurs la France fît les frais et que l'Angleterre eût le profit!

En résumé, la politique anglaise est surtout dirigée par une nécessité commerciale; or nous

lui paraissons une cliente avantageuse à s'attacher; cela seul nous fait comprendre une des principales causes du rapprochement actuel : comme l'a rappelé [1] (on s'en serait douté sans cela) M. A.-B. Kent, président de l'*Anglo-French*, association de l'entente cordiale, les Anglais n'ont point oublié que *les affaires sont les affaires.....*

1. Dans la fête qu'organisait ce Comité en recevant un certain nombre de nos notables commerçants, au moment du voyage du Président de la République à Londres.

II

LES FACTEURS FAVORABLES AU RAPPROCHEMENT EN FRANCE

D'où vient que, de notre côté, nous ayons accepté la main qui se tendait, oublieux des tristesses passées? Il faut prendre en considération, je crois, le désarroi de l'opinion à l'égard des idées directrices de notre politique étrangère et notre naturelle courtoisie qui nous fait répondre aisément aux invites faites; mais cela n'explique pas tout; il importe de chercher d'autres causes. Si l'on en croyait les toasts et les speeche de tout ordre prononcés durant les voyages récents des deux chefs d'État et des membres des deux Parlements, il faudrait mettre au premier rang les raisons tirées d'une communauté de civilisation et de tendance : dans plus d'un discours, on retrouve la même expression : « les deux nations démocratiques et libérales » ; et sans doute les institutions réellement libérales (je ne dis point démocratiques) de l'Angleterre excitent en France chez bien des gens,

une estime et une admiration qui peuvent prédisposer à une entente. Mais il ne faut point s'exagérer la valeur de cet élément, d'autant qu'entre les tendances de notre Gouvernement et de celui de la Grande-Bretagne, actuellement aristocratique, favorable aux Églises et traditionnaliste il y a un abîme[1].

Il faut au contraire accorder une sérieuse considération aux désirs secrètement ressentis par d'assez nombreux hommes politiques, qui veulent tarir la source des conflits dangereux ; les souvenirs de 1898 les incitent à un rapprochement, dans le but même d'éviter tous risques de guerre dans l'avenir, par suite d'un sentiment tout semblable à celui qui naguère poussa l'Italie à s'allier à l'Autriche.

En tous cas, quel qu'en soit le motif, notre politique extérieure a subi un profond changement depuis 1898, changement qui a causé

1. On a pu lire par exemple l'étrange discours dans lequel, à la séance du 23 juillet 1903 de la Chambre des Communes, lord Cranborne, fils de lord Salisbury, parlant au nom du Gouvernement Anglais, s'est permis d'apprécier une loi récemment votée par notre Parlement ; si le procédé de la part d'un membre d'un Gouvernement étranger est peu courtois, le discours est suggestif. M. John Redmond, à propos des Bénédictins anglais de Douai, attaquait violemment la loi sur les associations, et lord Cranborne répondit qu'il n'était pas surpris de la vigueur du langage de M. Redmond, qu'il était d'accord avec lui pour déplorer ce qui s'était passé, qu'une loi comme celle des associations n'aurait jamais été votée en Angleterre, et qu'*il ne peut qu'être surpris que le Gouvernement Français ait jugé nécessaire une loi pareille.*

la crise de Fachoda et qui logiquement devait nous amener au rapprochement actuel ; la direction imprimée à notre politique, aux temps où M. Hanotaux était au quai d'Orsay, tendait à réaliser une idée de Ferry : la marche parallèle, l'entente, limitée au terrain colonial de la France et de l'Allemagne, pour arrêter l'expansion britannique. En particulier, il importait de rouvrir la question d'Égypte ; à l'heure présente, on semble vouloir aussi liquider cette affaire, mais la liquider d'une tout autre façon ; on commence à se demander, si, puisque nous avons affaire à un débiteur qui fait faillite à ses engagements, il ne convient pas de passer concordat avec ce mauvais payeur ; plutôt que de ne rien avoir du tout, nous nous ferons au moins attribuer une rétribution, quelque compensation, — certains songent au Maroc. C'est une politique, qui — si la compensation est honnête, — vaut infiniment mieux que le *statu quo*, l'expectative. Ne rien faire, c'est laisser la prescription s'acquérir, c'est nous enlever à nous-mêmes tout droit, — non pas juridique, mais effectif, — de réclamer contre la situation de fait[1]. Il importe donc

1. « En Égypte, sans doute, il est impossible de ne pas tenir compte des vingt ans employés par l'Angleterre à organiser ce

d'avoir une politique et de ne pas se contenter d'une abstention. Mais il faut bien se rendre compte que cette renonciation achetée, — certainement à trop bas prix, — si elle vaut mieux qu'un abandon forcé sans indemnité, n'est en somme qu'une *politique de pis-aller*, qui peut convenir à l'heure présente, mais qui ne paraît point devoir nous assurer un succès diplomatique : ce sera la clôture d'une série de fautes, qu'on couvrira, comme on pourra, sans les augmenter, mais sans les racheter.

Une toute autre politique avait été conçue et avait reçu un commencement de réalisation : on voulait dans la mesure du possible *racheter les fautes commises*, rouvrir la question d'Égypte et la liquider dans un congrès européen, en forçant l'Angleterre à tenir ses engagements ou en réclamant une très forte compensation, — les situations respectives étant égalisées. Pour ce faire, il importait de poursuivre une triple action coloniale, militaire ou maritime et diplomatique ; coloniale : il fallait qu'une expédition partant de l'Afrique française prît l'Égypte à

pays; et nous ne cherchons pas un traitement de faveur, une situation privilégiée ; nous défendons les droits de l'Europe, les droits des puissances, sans l'assentiment desquelles l'Angleterre ne saurait établir définitivement en droit sa situation dans la vallée du Nil. » (Discours de M. Deschanel à la Chambre des députés : *Officiel*, séance du 19 novembre 1903, p. 2794.)

revers en pénétrant au Soudan ; maritime : il était indispensable que notre marine, notre défense navale métropolitaine et coloniale fût prête à repousser toute agression, toute descente aux points vitaux de notre empire ; enfin diplomatique : il était nécessaire d'être assuré, non seulement de l'appui complet et absolu de notre allié russe, mais aussi de l'action concertée des nations de la Triplice, en particulier de l'Allemagne, moyennant quelque honnête marché. Le but à réaliser exigeait cet ensemble de moyens coordonnés et nécessaires, sans lesquels on courrait à un échec. C'est ce qui arriva : l'harmonie entre les différents ministres ne se maintint pas : le département des colonies suivit et réalisa le plan concerté, au moins par la mission Monteil, plus tard mission Marchand, — sinon par celle de l'Abyssinie (mission de Bonchamp). Mais la défense navale ne s'organisa pas et l'on se rappelle dans quelle lamentable état elle se trouvait en 1898, — comme si elle était surprise en plein imprévu. Enfin l'action diplomatique habilement menée par M. Hanotaux ne fut point continuée par son successeur, qui ne partageait point ses vues ; il en résulta ce que l'on sait : faute d'entente entre les divers départements, nous nous trouvâmes, en 1898,

sans préparation défensive militaire ou navale, sans assurance diplomatique : isolée, mal préparée, la France n'avait rien autre à faire qu'à céder.

Cette crise était ainsi due en partie à la volte-face de notre diplomatie, qui ne voulut point poursuivre les pourparlers engagés avec l'Allemagne et préparer un rapprochement franco-allemand limité à quelques questions coloniales ; assez naturellement, lorsque la blessure d'amour-propre se fut un peu cicatrisée, nous fûmes portés à une entente avec l'Angleterre : du moment que nous nous éloignions de l'Allemagne, l'oscillation devait nous amener du côté de la Grande-Bretagne et celle-ci, — qui a quelque raison de craindre un accord anti-anglais des puissances continentales, — sut mettre à profit les occasions de nous attirer à elle, quand elle eut recueilli du côté de l'Allemagne les déceptions que nous avons rappelées. Ainsi la volte-face commencée en 1898, lorsque M. Hanotaux tomba du pouvoir, devait assez logiquement se terminer par le rapprochement actuel.

*
* *

Au reste, ce rapprochement était voulu par quelques-uns : je ne prétends point que, dès le premier jour, le quai d'Orsay ait volontairement orienté sa politique de ce côté : Conçut-on secrètement, en 1898, cette nouvelle orientation ? sans pouvoir l'affirmer, il semble que l'on y fut plutôt porté par les circonstances ; il ne faut point oublier, en effet, que M. Delcassé était ministre des colonies quand s'organisait la mission Monteil-Marchand et qu'il ne semble avoir fait aucune opposition à la politique de M. Hanotaux. Ses vues se seraient donc modifiées avec le cours des choses, par suite de la logique de sa première attitude et peut-être aussi des incitations de certains milieux politiques.

Dans ces sphères, en effet, on rencontre de nombreuses personnes qui préconisent une politique consciente d'entente anglo-française, mais en la comprenant de diverses manières : les unes, — celles qui gardent en politique extérieure les passions de la politique intérieure, — aspirent à remplacer notre alliance russe par ce qu'un publiciste a appelé « la triplice des intellectuels [1] » : sans donner à la pensée l'expression nette qui la dévoilerait entière-

1. Alcide Ebray, *Débats*, 5 novembre 1903.

ment, on voue à l'exécration publique les excès du tzarisme et l'on déclare en une formule aussi vague que menaçante qu'il « ne dépendra que de lui (du tzar) de maintenir avec l'Europe occidentale et libérale *ces communications diplomatiques* qui permettront à l'opinion du monde civilisé de se traduire selon des formules régulières »; ces hommes politiques se réjouissent que les événements de Macédoine aient permis « ce groupement récent des trois grands pays de liberté, de démocratie, de régime représentatif: Italie, Angleterre, France »; ils affirment péremptoirement qu' « il n'y a dans la politique extérieure rien qui puisse gravement mettre aux prises Angleterre, France, Italie » et ils concluent leur manifestation par cette déclaration : « C'est parce que nous considérons cette triple union anglaise, italienne, française, comme les trois premières pierres du foyer, d'universelle démocratie et d'universelle paix que deviendra l'Europe, que nous nous félicitons [1]... » Ballotés entre la logique internationaliste et leurs préférences secrètes d'une part, l'état de l'opinion publique et une connaissance vague des réalités de la politique étrangère d'autre part, ils

1. Discours de M. Jaurès au meeting macédonien, sténographié dans *l'Européen*, 31 octobre 1903, p. 8.

semblent osciller constamment entre le souci de ne pas rompre l'alliance franco-russe et le désir d'en montrer les faiblesses et d'exciter la nation française contre les crimes de celui qu'ils appelent le tzar rouge. Ils semblent vivre dans l'espérance de trouver ailleurs que dans la Russie le contrepoids nécessaire pour empêcher la Triple Alliance d'être à notre égard un redoutable danger[1].

1. Quoique partageant les idées politiques de M. Jaurès, M. de Pressensé a une connaissance trop réelle de la politique étrangère, pour ne pas se montrer beaucoup plus prudent que celui-ci. Dans son rapport sur le budget du Ministère des Affaires étrangères (Chambre des députés, session de 1903, n° 1196), il pose ce principe dont les partis politiques français devraient savoir faire leur profit, pour renoncer en matière de politique extérieure à leurs luttes intestines : « Il est hors de doute que, dans une certaine, dans une large mesure, les changements de régimes, de constitutions, de principes de gouvernement, *ne doivent* et ne peuvent avoir de contre-coup immédiat ou même lointain sur la politique extérieure d'un pays. *Primum vivere.* Cela est tellement vrai que *nul n'a jamais songé*, sauf pour les besoins de la polémique, certains adversaires de mauvaise foi, *à prétendre qu'il dût y avoir correspondance exacte, absolue, entre la forme des institutions et la nature des alliances d'un pays ou même entre les idées directrices d'une politique intérieure et sa diplomatie au dehors.* C'est ainsi que Richelieu, écrasant le protestantisme en France, prêtait la main à la résistance du protestantisme contre la maison d'Autriche dans l'Empire. C'est ainsi, — exemple plus frappant encore, — que Mazarin, luttant contre la Fronde et préparant les voies à la monarchie bureaucratique de Louis XIV, ne se faisait nul scrupule d'intriguer et de négocier avec Cromwell contre un trône et contre le gendre d'Henri IV » (p. 37).

Et, — contredisant M. Jaurès dont on se rappelle la phrase écrite aux socialistes italiens sur la triplice, contrepoids nécessaire aux fantaisies franco-russes, — il reconnaît volontiers l'utilité de la Duplice : « On peut dire que l'équilibre du monde était resté suprêmement instable tant qu'un seul grand système d'alliances, — celui de la Triplice, — exista et qu'il ne prit une certaine assiette que le jour où, en face de ce syndicat de puissances un second s'organisa. Alors même que les desseins de la Triple Alliance eussent purement et simplement visé le maintien du *statu quo* et qu'elle eût contenu en elle-même des éle-

Mais d'autres hommes préconisent la politique d'entente anglo-française dans un esprit tout différent : soucieux seulement des avantages internationaux que la France peut rencontrer par suite de telle ou telle orientation,

ments de mutuel contrôle (cela est la concession à l'adresse de M. Jaurès), une paix qui ne dépend que de la volonté d'un groupe est une paix mal assurée, toujours à la merci d'un changement d'orientation » (p. 3). Il dénonce « les excitations sournoises de la politique allemande, appliquée à pratiquer sans scrupule le : *divide ut impera* ». Il reconnaît donc que la Duplice était et est une garantie de stabilité européenne. Mais bien vite il s'étend avec complaisance sur les dangers que la nouvelle alliance faisait courir à la paix générale, sur nos espoirs déçus.

« Toutefois, il ne fallait pas perdre de vue que, dans le même temps, elle accentuait fatalement l'antagonisme des deux systèmes ou de certains de leurs membres et que, grâce à la fausse interprétation de son caractère donnée en France, elle prêtait à de dangereuses illusions et elle conférait à l'un des deux partenaires, envisagé à tort, non comme le garant de l'*uti possidetis* continental, mais comme l'auxiliaire d'une revanche éventuelle, une sorte de crédit illimité sur la gratitude de son allié. » Comme si la consécration du *statu quo* était de l'essence de l'accord franco-russe et non point simplement commandé par les circonstance et notre volonté pacifique ; les toasts de Châlons ont parlé de « l'équité » et non point des « traités existants » ; et une alliance, comme celle-là, n'est point immuablement figée en un modèle *ne varietur :* son but se transforme au gré des événements qu'il faut savoir attendre.

Quoi qu'il en soit, quand on a lu l'ensemble du rapport de M. de Pressensé, on en arrive à se demander, s'il ne désirerait point transformer en syndicat anglo-italo-français, — au moins dans un certain avenir, — ce qu'il appelle le syndicat franco-russe ; ce qu'il affirme, c'est la nécessité d'un contrepoids ; mais il ne marque pas que la Russie réalise le mieux possible cette nécessité et il cherche dans les affaires macédoniennes l'occasion de tirer parti du rapprochement récent, car « le meilleur moyen de fortifier un accord, c'est d'en user, de le mettre à l'épreuve de l'action » (p. 19).

Cet état d'esprit de défiance vis-à-vis de la Russie, ces accusations d'avoir beaucoup donné et rien reçu (ce qui serait de notre faute, car, qui ne sait pas demander, n'obtient rien), joints à un humanitarisme idéologique et à une approbation de l'entente franco-anglaise, se retrouve chez un certain nombre d'hommes politiques ; voyez par exemple le discours à la Chambre de M. Hubbard, le 20 novembre 1903, et les interruptions.

ils reprennent à leur compte le mot prêté à Gambetta, quand en 1882 il chargea M. de Chaudordy de faire aboutir à Pétersbourg ses projets sur l'occupation franco-anglaise en l'Égypte : « L'alliance russe est pour la France un capital en réserve. Appuyés sur Londres et sur Pétersbourg, nous serons invincibles. » Ils ne se contentent pas de lier partie sur un terrain limité avec cette tierce puissance — comme Ferry et M. Hanotaux le voulait faire avec l'Allemagne sur le domaine des intérêts coloniaux ; — c'est à une entente généralisée qu'ils aspirent pour renforcer notre alliance fondamentale : « Est-il besoin d'indiquer, dit un des plus remarquables défenseurs de cette politique, *ce qu'une France alliée de la Russie et amie de l'Angleterre* peut faire pour le maintien de la paix générale, pour l'intérêt des deux nations et pour son propre avantage[1] ? » Ce que veulent les défenseurs de cette méthode diplomatique, c'est une entente loyale[2] et universelle entre les deux pays : ils savent que plus d'une question grave reste

1. M. Paul Deschanel, discours à la Chambre, 19 novembre 1903 : *Officiel*, p. 2794.
2. « Les Anglais ont toujours défendu leurs intérêts avec âpreté ; nous, nous n'avons peut-être pas toujours défendu les nôtres avec assez de résolution » (P. Deschanel, *ibidem*, p. 2793).

encore à régler mais ils croient « qu'aucune ne saurait être mise en balance avec la somme énorme d'intérêts solidaires qui lient les deux peuples, ni avec les rivalités auxquelles ils ont à faire face » ; ils pensent que le but immédiat que nous devons viser est l'équilibre continental et ils se rappellent que « dans tous les temps le principe invariable de la politique anglaise a été de maintenir l'équilibre des forces sur le continent » ; enfin ils estiment qu' « il serait moins difficile à la France de rapprocher l'Angleterre de la Russie qu'il ne l'a été à l'Allemagne de rapprocher l'Italie de l'Autriche ». Sans doute les intérêts anglais et russes paraissent opposés aux Indes, en Perse, au Thibet, en Corée, en Chine : chaque point de contact semble être une nouvelle occasion de conflit ; mais, selon ces politiques optimistes, ces intérêts, pour rivaux qu'ils soient, ne sont point inconciliables et avec un peu de bonne volonté, un rapprochement est possible entre les cabinets de Londres et de Pétersbourg, ainsi que plus d'un ministre anglais en a souvent exprimé le désir à la Chambre des communes.

En somme, selon ces esprits, l'affaire d'Égypte a été pour nous un double malheur : elle nous a fait perdre une contrée sur laquelle

Vergennes déjà avait jeté les yeux, qui nous était destiné dans le plan de partage de l'Empire Ottoman de la grande Catherine, qui fut un territoire d'élection de l'influence française au XIXe siècle ; et de plus, elle a fait dévier notre politique étrangère vers une hostilité à l'Angleterre, que ces hommes politiques croient néfaste à notre intérêt national. « Nous avons perdu beaucoup de temps avec l'Angleterre depuis 1882 jusqu'à 1898[1]. »

Ainsi se dessine une politique phil-anglaise toute différente de celle que nous avons indiqué plus haut : l'alliance russe demeure intangible, pierre angulaire de notre édifice diplomatique, mais pour le couronner, il importe de revenir au-delà de 1882 jusqu'aux tentatives avortées de M. de Chaudordy, voire jusqu'aux plans que conseilla Talleyrand[2].

Ainsi la politique étrangère de la troisième République devrait, selon ces hommes politiques, continuer l'évolution commencée : les

1. P. Deschanel, *ibidem*, p. 2798. — Si l'on prenait cette phrase dans son sens absolu, elle serait plus que sévère pour ceux qui, selon l'heureuse expression de M. Hanotaux, ont « déterminé le quadrilatère idéal de notre domaine colonial : Tunisie, Tonkin, Congo, Madagascar » et y ont inscrit en quinze ans un empire nouveau. Ce que l'histoire nous apprend des dispositions de l'Angleterre permet de croire qu'il fallait choisir : ou renoncer à s'étendre, ou encourir l'hostilité anglaise.

2. Cf. Discours de M. Deschanel, au banquet offert à Paris aux parlementaires anglais : *Temps*, 28 novembre 1903.

historiens futurs, — après l'avoir montré hésitante en 1882, anti-anglaise après l'aventure égyptienne jusqu'aux deux crises de 1893 (affaire de Siam) et de 1898 (affaire de Fachoda) qui faillirent amener la guerre et marquèrent le summum de la rivalité, — pourraient noter enfin le revirement salutaire produit après 1898 par les événements dont nous esquissons l'histoire.

*
* *

Si ces considérations politiques ont pu avoir une influence sur le rapprochement anglo-français, nous serions cependant assez disposés à croire que ce fut le facteur commercial, qui fut peut-être prédominant dans cette œuvre, qui en tout cas en hâta la venue[1].

Nos Chambres de commerce, répliquant aux Chambres de commerce anglaises, ont adopté des résolutions en faveur d'un traité d'arbitrage exactement dans le même esprit que leurs voisins d'outre-Manche : ce qu'elles demandent, c'est la reprise ou le développement des relations commerciales et partout les résolutions énoncent

1. Nous passons sous silence la fraction très menue de l'opinion qui fait de l'anglophilie par suite de considérations religieuses (discours de L. Tailhade au punch des journalistes anglais et français du 5 mai 1903).

presque exclusivement ce motif[1]. Quelques conseils municipaux ont pris des délibérations dans le même sens, et ce sont tous des conseils de villes faisant spécialement du commerce avec l'Angleterre ou profitant de la présence d'Anglais sur leur territoire[2]. Et, si l'on veut apercevoir le sens réel du voyage des membres du Parlement, le motif dominant qui a poussé à l'entreprendre la plupart d'entre eux, — abstraction faite de ceux qui le comprenaient comme un simple voyage d'agrément, — il faut se rendre compte que c'était une députation de nos régions commerciales allant s'entendre, « pour rendre les bonnes relations commerciales plus intimes et plus fructueuses », avec

1. Résolutions des Chambres françaises de Commerce de Londres (30 octobre 1901), de Clermont-Ferrand (29 mai 1901), de Boulogne (8 mai 1901), du Havre (4 avril 1902), de Dunkerque (7 avril 1902), de Cambrai (31 mai 1902), Roubaix (5 juillet 1902), Besançon (15 mai 1902), Toulouse (5 mai 1902), Lille (14 juin 1902), Bayonne (25 juin 1902), Marseille (22 avril 1902); discours du Président de la Chambre de Commerce de Paris du 10 décembre 1901, etc., en tout 44 résolutions ou manifestations émanant de Chambres de Commerce ou de leur Président.

2. Résolutions des conseils municipaux de nos villes de séjour du Midi : Hyères, Menton, Cannes; de nos ports : le Havre, Rouen, Saint-Nazaire, Boulogne, Bordeaux, Dunkerque, Calais, Rochefort, Cette; de quelques cités faisant avec l'Angleterre un commerce actif : Roubaix, etc. Ces manifestations ont un caractère tout différent de celle que firent les conseils généraux dans leur session d'août 1903 : d'après la statistique officielle, 60 sur 87 émirent un vœu en faveur de l'arbitrage en général (sans qu'on nous renseigne, s'il s'agit d'arbitrage pur et simple, ou de traité général); mais ils ne visèrent pas plus l'Angleterre qu'un pays quelconque ; ces vœux ne sont donc qu'une expression de volonté pacifique, assez platonique, car nul ne s'imagine que l'opinion publique française soit le moins du monde belliqueuse.

les commerçants anglais qui écoulent leurs produits en France ; dans cette rencontre, le groupe de l'arbitrage et M. d'Estournelles de Constant occupait le devant de la scène, mais dans les coulisses agissait le groupe parlementaire du commerce extérieur de M. Deloncle, les délégués de quelques Chambres de commerce, le Comité républicain du Commerce et de l'Industrie, tous unis pour la création de « l'Union franco-anglaise pour le développement des relations commerciales entre la France et l'Angleterre ». Les représentants du commerce parisien, bordelais, charentais, havrais et des autres régions exportatrices en Angleterre, prenaient contact avec les comités commerçants anglais et l'on devine que le sujet de leur entretien fut tout pratique et commercial.

En réalité, dans ces sphères commerciales françaises, la pensée dominante quand on parle d'un rapprochement franco-anglais, est celle d'un traité de commerce : pour ces milieux, épris à juste titre des réalités, l'entente cordiale veut dire avant tout : entente commerciale. Au congrès de Podensac, auquel nous avons fait allusion plus haut, ce sentiment s'est nettement marqué : il s'est exprimé par des vœux à l'union politique et économique

entre les deux pays, par des discours et finalement par le vote de cette résolution : « que des négociations soient au plus tôt engagées avec l'Angleterre, les États-Unis et la Russie, pour la conclusion d'un traité de commerce et de réciprocité à long terme assurant une stabilité indispensable ». Dans cette région viticole, on a montré les heureux effets sur notre vente de vins en Angleterre, des traités de 1860, l'influence néfaste de sa disparition en 1880[1] ; l'on s'est plu à espérer qu'un nouveau traité permettrait de reconquérir les débouchés perdus, soit en supprimant l'impôt de guerre établi en Angleterre en 1900[2], soit en ramenant d'an-

1. D'après le discours de M. Yves Guyot, l'exportation (par moyenne quinquennale) des vins de la Gironde en Angleterre s'est accrue de 1860 à 1880 sans interruption :

ACCROISSEMENT PAR RAPPORT A L'ÉPOQUE ANTÉRIEURE A 1860

Périodes.	Hectolitres en futailles.	Hectolitres en bouteilles.
1861-1865	290 0/0	131 0/0
1866-1870	821	253
1871-1875	1.014	503
1876-1880	1.314	694

A partir de 1880, nos exportations ont diminué, — alors cependant que la population du Royaume-Uni croissait de 20 0/0 entre 1880 et 1901 et que sa richesse augmentait :

DIMINUTION PAR RAPPORT A LA PÉRIODE QUINQUENNALE 1875-1880

Périodes.	Hectolitres en futailles.	Hectolitres en bouteilles.
1882-1886	15 0/0	10 0/0
1887-1891	45	34
1892-1896	18	34
1897-1901	22	52

2. Depuis 1864 au 14 avril 1901, le droit à l'entrée sur les vins était en Angleterre de 1 shilling par gallon, soit 27 fr. 50 par hec-

ciennes relations abandonnées aux époques de tension politique et de ressentiment réciproque[1]. Ainsi, comme l'a écrit un organe faisant écho à ces doléances, le but à poursuivre consiste « à consolider au profit de la France le bénéfice d'une liberté d'exportation qui ne doit pas rester précaire et, en même temps, à préparer des garanties légitimes, pour ceux qui nous auront assuré cette liberté nécessaire[2] ». Un accord commercial, tel est le résultat qu'espère nos exportateurs, le motif très utilitaire et point du tout sentimental qui les pousse à un rapprochement franco-anglais.

tolitre. L'impôt de guerre de 1901 porta ce droit à 1 sh. 3 d. par gallon, soit 34 fr. 66 l'hectolitre et à 2 sh. 3 d. pour les vins en bouteilles, soit à 61 fr. 20 l'hectolitre.

1. Ce n'est pas, en effet, l'augmentation du droit d'entrée depuis 1880 qui a fait diminuer les exportations, puisque ce droit est resté le même jusqu'en 1901. Il faut en chercher la cause dans d'autres influences, qui seraient, d'après les idées émises au Congrès de Podenzac, le ralentissement général des relations commerciales entre les deux pays, après la dénonciation du traité de 1880, la dérivation des courants commerciaux amenée par les époques de tension politique ; ces influences économiques générales et ces raisons politiques auraient amené la substitution de vins étrangers à nos vins français.

2. *Le Temps*, 21 août 1903 ; — cf. *Revue commerciale de Bordeaux*, 22 août 1903 : conférence de M. Deloncle au Comité anglo-français de Bordeaux.

III

L'INTÉRÊT FRANÇAIS

Si l'on envisage la question à un point de vue exclusivement national, quel est donc l'intérêt français? il est, à notre sens, de regarder ce rapprochement comme une affaire à conclure et à bien conclure. Sans se laisser égarer par des pensées étrangères, il faut faire de la politique réaliste, il faut apercevoir clairement qu'il importe surtout de mener à bien une politique économique délicate, puisqu'elle doit tenir compte de la nécessité de protéger notre industrie et notre agriculture, tout en satisfaisant dans la limite du possible une cliente qui réclame des débouchés pour ses propres produits; ainsi il s'agit avant tout d'un marché commercial qu'on nous propose, d'une entente limitée au moins jusqu'à nouvelle occurrence, à cet ordre d'idées.

Importe-t-il de la transformer en combinaison politique, de réaliser ce que l'on a appelé la

deuxième étape de rapprochement? A notre sens, tout ce qui tendrait, soit d'une manière généralisée, soit pour partie, à transformer le système de nos alliances, à substituer à la Duplice une Triplice occidentale (France, Angleterre, Italie), constituerait une faute capitale pour notre politique extérieure : certains esprits poussent à une telle action à propos des affaires macédoniennes : ils trouvent que le programme austro-russe est insuffisant et que l'action des trois puissances de l'Occident doit faire sentir son influence concertée à Constantinople : sans entrer dans le fond même du débat, sans savoir s'il ne faudrait pas distinguer entre le désirable et le réalisable, nous nous contentons de penser qu'il importe avant tout de faire agir notre diplomatie non point contrairement à celle de la Russie, non point même parallèlement à celle-ci, mais conjointement avec elle, selon un plan concerté; qu'elle que puisse être la pensée personnelle de la France, ce n'est que d'accord avec la Russie que nous devons en faire prévaloir la réalisation entière ou fragmentaire.

Agir autrement, ce serait consciemment introduire un germe de dissension dans l'accord franco-russe; et si nous devons par humanité porter intérêt aux Macédoniens, nous avons le

strict devoir de nous attacher à l'intérêt vital de notre patrie plus encore qu'à une cause étrangère, quelle qu'elle soit.

Or il apparaît en ce moment en Europe certains signes, qui peuvent n'être que des manifestations passagères, mais qui pourraient amener de plus graves événements : l'observateur politique aperçoit une nouvelle Sainte-Alliance *en puissance*, qui pourrait prendre forme à la faveur de certaines tendances politiques et de certaines circonstances diplomatiques : tandis qu'en Italie et en France, le pouvoir est aux mains des partis politiques les plus avancés, il se produit en Allemagne et en Russie un mouvement de réaction très marqué : en Allemagne, en face de la démocratie socialiste montante, arrivant à s'emparer d'un nombre de sièges électoraux inespéré, réunissant sur ses candidats un nombre de suffrage considérable, les partis dits bourgeois commencent à s'effrayer et se resserrent autour du trône impérial. Il est malaisé de dire encore à quoi mènera ce mouvement, si l'on voudra jouer la grosse partie d'un coup d'état contre le suffrage universel : déjà, depuis quelques années, le bruit avait maintes fois couru que l'empereur goûtait peu cette invention bismarkienne ; on lui attribuait un mot : « l'Allemagne avait besoin

de bouillon; Bismarck lui a fait prendre du champagne »; il croyait cette boisson française peu appropriée aux estomacs teutons. Reprendra-t-il ce projet : on ne sait. En tout cas, la tendance réactionnaire est aujourd'hui prépondérante à la cour de Berlin.

En même temps la Russie, renonçant tout à fait aux timides essais de relatif libéralisme peu à peu abandonnés depuis Alexandre II, est livrée corps et âme aux influences les plus réactionnaires : unité nationale absolue et despotique, c'est la formule du jour, dont s'aperçoivent trop bien et les Finlandais, et les Arméniens du Caucase, et les Polonais.

Or ces deux empereurs d'esprit politique si voisin viennent de se rencontrer à Wiesbaden en novembre 1903 et, si l'on en croit certaines informations, qui paraissent exactes, une entente entre eux aurait été jetée, dont les nihilistes russes et les Polonais seraient le prix.

En même temps, et depuis plus longtemps, depuis 1897, la Russie a conclu l'entente que l'on connaît avec l'Autriche-Hongrie; elle n'a, — jusqu'à présent, — qu'un but : le *statu quo* balkanique et la paix dans ces régions. Mais elle a déjà résisté à l'épreuve de six années, et quelles années ! On pourrait donc être tenté d'en étendre

la sphère d'application et par là se trouveraient jetées les bases d'une nouvelle Sainte Alliance conservatrice des trônes et de l'ordre social contre les influences pernicieuses de l'Occident, de l'Italie radicale et de la France révolutionnaire; ce serait la résurrection de l'alliance des trois empereurs, autant sociale et dynastique que politique. Soyons sûr qu'un tel projet, traditionnel en Prusse, a dû germer dans l'esprit de Guillaume II, pour exciter la défiance à notre égard dans l'âme du tsar et raffermir l'entente austro-allemande.

En présence d'une telle situation, la plus élémentaire prudence exige que nous ne donnions pas vie et croissance à ce qui n'est encore qu'un germe, que nous espérons mort-né; de toute faute diplomatique, notre adversaire d'outre-Rhin s'emparerait avec empressement, et nous ne devons pas prêter les mains à ses projets en voulant faire, comme dit le chancelier de Bülow, un tour de valse avec l'Italie ou l'Angleterre.

Quant à soutenir actuellement qu'une entente anglo-italo-française pourrait se substituer avantageusement pour nous à l'alliance russe, nul, je le pense, n'osera encore le dire : qu'une entente effective, non platonique, puisse

se nouer, c'est ce qui est plus que douteux; l'Italie, quoi qu'on dise, n'a pas abandonné la Triplice et n'en a nulle intention ; elle trouve son compte au jeu de bascule entre les deux groupes alliés européens, et, par un esprit de *combinazione* bien italien, elle flirte à Paris, tout en demeurant mariée à Berlin. Quelle garantie de stabilité elle nous offre! Quant à l'Angleterre, il n'est aussi rien moins que certain qu'elle veuille entrer dans de telles combinaisons; dans la séance de la Chambre des Communes, à laquelle nous avons déjà fait allusion, lord Cranbrone, sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, a formellement déclaré « qu'aucun ministre n'a préconisé d'alliance avec une nation européenne, sauf avec le Portugal », et l'on sait assez que c'est là pour l'Angleterre une politique traditionnelle à laquelle elle ne semble, jusqu'à nouvel ordre, ne rien devoir changer.

Au surplus, dans l'hypothèse, encore improbable, où nous pourrions passer des accords avec ces deux nations, qui ne voit à quels dangers nous courrions; nous pousserions les trois empires à former un bloc colossalement puissant, surtout contre nous; nous rejetterions l'Autriche-Hongrie, déjà rongée par le Pangermanisme, dans les

bras de l'Allemagne; nous lâcherions le certain, — l'alliance russe, — pour l'incertain, — une entente, dont nous n'avons point fait l'épreuve, avec l'Angleterre et l'Italie; surtout nous mettrions en péril nos intérêts essentiels clairement indiqués par des siècles de tradition et l'évidence géographique; sur le continent, notre rival naturel a toujours été l'État qui, sous divers noms, s'est étendu à l'est de nos frontières ; ce fut longtemps la maison d'Autriche, aux visées mondiales, qui nous enserrait de trois côtés ; comme chacun sait, la maison d'Autriche est aujourd'hui à Berlin, selon le mot répliqué en 1866 à Napoléon III, et le Hohenzollern est plus aventureux, plus ambitieux qu'autrefois le Habsbourg.

Or, traditionnellement, toutes les fois que nous ne nous sommes pas sentis certainement supérieurs en force à nos voisins (et cette conscience, nous l'avons eue par exemple sous Louis XIV), nous avons cherché des appuis à l'est, diversion naturelle pour prendre à rebours l'ennemi qui nous venait sus : ce furent la Suède, la Pologne, la Turquie ; l'entente franco-turque constante au XVIe et au XVIIIe siècle ne s'explique pas autrement; ce n'était que contraints et forcés que nos rois très chrétiens faisaient suivre aux deux diplomates une marche parallèle et aux deux

armées une direction concertée ; mais géographiquement, il nous fallait comme appui un État fort situé à l'est, au sud-est et ou nord-est, peu importe, de notre rival continental, pour espérer de cette entente un effet utile. Or, aujourd'hui, c'est le Russe qui joue ce rôle à notre égard ; déjà Pierre le Grand venant à Paris au début du XVIII[e] siècle proposait au Régent son alliance et disait : « Je vous tiendrai lieu de Pologne, de Turquie et de Suède[1]. » A la veille de 1789, puis à la veille de 1830, la même alliance fut sur le point d'aboutir, amenée par les mêmes conditions immanentes. Aujourd'hui donc qu'elle a été heureusement conclue, nous avons le droit de dire qu'elle doit rester la base essentielle de notre politique étrangère.

***

Mais, comme nous l'avons vu, certains hommes politiques, reconnaissant pleinement la valeur unique de l'alliance franco-russe, aspirent cependant à y adjoindre un pacte, sinon d'alliance, du moins d'amitié avec l'Angleterre. Que penser, au point de vue de l'intérêt français, de cette

1. Voir Albert Vandal, *Louis XV et Élisabeth de Russie*, Paris, 1882, avant-propos.

espérance? Convient-il de lier partie, — car au fond c'est cela, — contre l'Allemagne avec l'Angleterre? Est-il préférable de s'entendre (d'une façon limitative, en matière coloniale) avec l'Allemagne contre l'Angleterre? Dilemme cruel et constamment posé, délicat à résoudre, presque angoissant de prime abord.

Cependant remarquons que, si un second appui peut être d'une utilité incontestée pour l'action de notre politique extérieure, il ne lui est pas indispensable; ce n'est pas l'alliance nécessaire; c'est une entente par surcroît. Au surplus, en vue de maintes éventualités, elle nous serait précieuse; mais est-ce à dire, pour cela, qu'il faille lier notre diplomatie à celle de l'une ou de l'autre de ces deux puissances, d'une manière généralisée? nous ne le croyons pas. Quoi qu'on fasse, l'Angleterre sera une rivale en matière de politique maritime et coloniale, comme l'Allemagne en matière de politique continentale; et sans doute cette rivalité peut demeurer pleinement pacifique; elle n'est point exclusive de relations amicales, de bonne entente et de rapprochement; nous pouvons, de même que la Russie, poursuivre une politique de paix vis-à-vis de l'Angleterre, par de mutuelles concessions; néanmoins, il serait d'un optimisme un

peu forcé, d'espérer que maintes questions ne nous mettra point forcément aux prises ; un esprit de bon vouloir réciproque les pourra résoudre en paix ; mais peut-être, étant donné l'histoire et les ambitions britanniques, serait-il imprudent de compter sur ce désir de bons rapports réciproques pour échafauder une politique d'accord étroit, du concert *généralisé*.

Vis-à-vis de l'Allemagne, — et sans qu'il soit besoin d'insister, — nous en dirons autant. Ainsi, au dilemme que l'on posait, nous répondrions : ni l'une, ni l'autre, si l'on veut de l'une ou de l'autre, faire le point d'appui permanent de notre diplomatie.

Mais veut-on, au contraire, — *en vue d'un résultat spécial à atteindre* et qui apparaît à un moment donné comme le but désirable des efforts de notre politique, — veut-on lier partie avec l'une ou l'autre de ces puissances, alors, à notre sens, la réponse doit changer ; et c'est selon les circonstances que l'on doit se prononcer. A-t-on en vue la libération de l'Égypte, croit-on qu'il y a là une politique utile à suivre ? dans ce but, — et limité, autant que possible, à ce but, — une entente avec l'Allemagne est désirable, sinon nécessaire ; préfère-t-on renoncer à remettre en question l'affaire d'Égypte,

nous faire payer en concessions des concessions de notre part, c'est à l'Angleterre que nous nous adresserons. En somme, selon nous, ce n'est pas un principe général, mais la direction immédiate assignée à notre politique extérieure qui doit permettre de nous prononcer à chaque moment entre les deux puissances.

Quant à prétendre que, dans le conflit possible anglo-allemand, nous devrions dès aujourd'hui prendre place, nous estimons qu'il y aurait là une imprudence certaine, — à moins que, dès aujourd'hui, l'une ou l'autre des puissances soit disposée (ce qui est encore improbable) à payer *très cher* une entente, prix du risque, indéniable, que nous courrions ; car, ce serait, dans les deux cas, nous qui serions le plus exposés aux coups de l'ennemi, soit sur la frontière du Rhin, soit dans notre domaine colonial. Notre rôle paraît donc devoir être, en pareille occurrence, celui d'un spectateur, lié ni d'un côté ni de l'autre, mais assez avisé pendant le conflit pour profiter des occasions qui se pourraient présenter.

Sans donc suivre vis-à-vis de la Grande-Bretagne ou de l'Allemagne, cette politique inconsidérée que M. de Bülow caractérisait en disant que c'était « faire le voyou dans toutes les rues »

(*den Hans in allen Gassen zu spielen*), et, tout en sachant à l'occasion nous rapprocher de l'une ou de l'autre selon notre intérêt immédiat, nous ne pensons point qu'il faille pousser plus avant et prétendre trouver à Berlin ou à Londres un point d'appui solide et permanent. Si l'on voulait le chercher quelque part, si l'on essayait de renforcer par là l'alliance franco-russe, il nous semble qu'on devrait jeter les yeux ailleurs ; on pourrait penser tout d'abord à l'Espagne ou à l'Italie ; sans doute l'alliance avec la première, — proposée par M. Silvela, soutenue par M. Canalejas, vue avec faveur par les républicains de la péninsule, — devrait être bien accueillie, si elle ne nous coûtait point trop cher au Maroc ; mais elle ne nous serait, par le fait de la situation géographique, que d'une très relative utilité ; quant à l'Italie, si elle voulait bien renoncer à son jeu de bascule, — qui lui a été si profitable ces derniers temps, — si elle se résolvait à renoncer à la Triple Alliance, — qu'elle a renouvelée à Berlin le 28 juin 1902, en concluant la même obligation fondamentale à notre égard que dans l'ancien pacte, — si elle nous promettait, en cas de péril, un appui effectif et ne se contentait pas de conclure avec nous un accord par lequel nous lui accordons ce que seuls nous

pouvons lui disputer (la Tripolitaine), pour recevoir d'elle la simple assurance qu'elle n'aura aucune prétention sur une terre où elle n'en peut avoir aucune (le Maroc)[1], si ces conditions indispensables se remplissaient, alors nous pourrions prendre en sérieuse considération « la seconde étape du rapprochement franco-italien »; jusque-là, réjouissons-nous de la « première étape » précieuse en bons rapports désirés, et ne nous pressons point ; songeons que nous avons le choix, qu'il se noue, depuis 1897, comme nous l'avons rappelé, des liens politiques entre l'Autriche et la Russie, pour le *statu quo* balkanique et le maintien d'une égalité d'influence, comme on le vit plus d'une fois au cours de l'histoire de la question d'Orient depuis le XVIII[e] siècle ; ce nouvel essai peut être fécond en heureux résultats, si, au lieu de le pousser par nos fautes sur le chemin d'une nouvelle Sainte Alliance, nous savons le laisser s'affirmer, peut-être s'étendre et se modifier : comme l'a dit M. Hanotaux : « Suivez avec soin les événements. Si l'entente austro-russe l'emporte, si elle résiste à cette épreuve

1. Sur ce point, cf. un excellent article de M. René Millet : « Tripolitaine-Maroc », *Revue politique et parlementaire*, janvier 1903, p. 51-75 et 79.

décisive, *il y a là le germe d'une nouvelle Europe*[1]. »

*
* *

Mais c'est là l'avenir ; quant au présent et à notre politique de rapprochement vis-à-vis de la Grande-Bretagne, le profit, que nous pouvons espérer en tirer, peut s'analyser à un double point de vue :

Politiquement, il est désirable que nous résolvions pacifiquement avec la Grande-Bretagne les différends qu'un peu partout nous avons avec elle ; nous devons souhaiter opérer cette liquidation dans un esprit de bonne entente ; cela d'abord la facilitera, évitera les dissentiments irritants ; puis, comme dans les circonstances actuelles, il y a tout lieu de croire, qu'en cas de conflits graves, nous ferions comme en 1898, nous céderions, il vaut mieux, plutôt que de se laisser acculer pour reculer, s'entendre dans la même appréciation loyale des intérêts essentiels de chaque État, comme M. Étienne en a tracé le programme dans *les Questions diplomatiques et coloniales*, dans

1. Hanotaux, *la Paix latine*, 1903, p. 332.

la *National Review* et dans son discours au dîner de *l'Union coloniale*.

Commercialement cette politique de rapprochement peut aussi être fructueuse ; il ne faut point oublier que l'Angleterre est tout à la fois notre meilleure acheteuse et notre meilleure vendeuse, mais beaucoup plus acheteuse que vendeuse. En 1902, nous lui avons envoyé pour 1.277 millions de marchandises, soit 30 0/0 de notre exportation totale ; nous avons seulement reçu pour 582 millions, soit 13 0/0 de notre importation totale. Ce chiffre d'échange considérable de 1.859 millions, soit 22 0/0 de notre commerce extérieur, s'accroît d'une façon assez régulière et au bénéfice surtout de nos ventes ; c'est ainsi que nos échanges ont passé, de 1892 à 1902, de 1.557 à 1.859 millions, parmi lesquels nos achats sont demeurés relativement stationnaires (530 en 1892, 582 en 1902), tandis que nos ventes se sont sensiblement accrues (1.027 en 1892, 1.277 en 1902)[1]. Nos relations commerciales avec l'Angleterre sont donc de toute première importance et d'un intérêt vital pour notre pays ; il im-

1. Rapport, pour l'année 1902, de M. Jean Périer, consul de France à Londres.

D'après un travail statistique de M. D. Zolla, relatif au commerce spécial anglo-français, d'après les documents français,

porte de les développer et en tout cas de ne pas les laisser se restreindre ; or les projets de Zollverein impérial, avec droits différentiels au profit des colonies anglaises, peuvent atteindre de menaçante façon notre commerce qui rencontre déjà sur le marché anglais ces produits coloniaux [1]. Si même la politique de M. Chamberlain ne triomphe pas auprès des électeurs

voici quel serait, à l'heure actuelle, ce commerce, dans quelle mesure il s'accroît et quelle importance il représente :

COMMERCE ANGLO-FRANÇAIS (MOYENNE 1900-1902, EN MILLIONS)

Catégories.	Ventes anglaises en France.	Ventes françaises en Angleterre.
Matières premières industrielles......	356	151
Produits fabriqués....................	153	610
Produits agricoles alimentaires.......	4	282
	513	1.043

CROISSANCE DE NOS VENTES EN ANGLETERRE ET DÉCROISSANCE RELATIVE DE NOS ACHATS

Périodes.	Proportion de nos *achats en Angleterre* par rapport à la totalité de nos achats à l'étranger.	Proportion de nos *ventes en Angleterre* par rapport à la totalité de nos ventes à l'étranger.
1857-1866..................	20,8 0/0	28,5 0/0
1867-1876..................	18,2	28,2
1877-1886..................	14	27
1892-1901..................	13,3	30,7

1. Le danger est réel, car déjà, aujourd'hui, nos exportations agricoles sont combattues par les exportations de même nature des colonies anglaises ; nos vins, particulièrement, ont été assez atteints : nous en écoulions en 1897 pour près de 100 millions de francs ; en 1902, pour 64 seulement ; et pendant ce temps l'Australie envoyait en Grande-Bretagne 2.270 hectolitres en 1884, 37.000 en 1901, 45.000 en 1902. Nous fournissons à l'Angleterre une bonne partie des aliments dont elle a besoin (315 millions d'objets alimentaires en 1902) ; des produits de basse-cour (11 millions d'œufs, 6 de volailles, 56 de beurre, 14 de fromages), des vins (64 millions), de l'eau-de-vie (33 millions de cognac), des légumes (28 millions), du sucre (46 millions), etc. Ce marché nous est disputé déjà par l'Australie, le Canada et d'autres colonies ; nous y pourrons remédier, sans doute, par de meilleurs procédés de culture et surtout de vente ; mais un droit de 5 0/0,

du Royaume-Uni, il faut prendre garde qu'une autre politique paraît rallier un grand nombre de suffrages, et d'abord ceux de M. Balfour et du Ministère unioniste : c'est la politique dite de « retaliation » ou de réciprocité, préconisée par les *Notes économiques sur le libre échange insulaire* du Premier anglais ; il ne s'agit plus, — ou du moins pas encore, car ce n'est qu'un premier pas dans la pensée de ses promoteurs, — il ne s'agit plus de droits d'entrée contre les produits étrangers au bénéfice des produits coloniaux ; mais on veut que les nations qui profitent du marché anglais laissent aussi le marché anglais profiter du leur ; en d'autres termes, les débouchés que leur offre le Royaume-Uni resteront

comme le propose M. Chamberlain, sera, sans aucun doute un obstacle.

Cependant il ne faudrait pas exagérer le péril : en matière de produits alimentaires, il sera de longtemps difficile aux colonies anglaises de nous concurrencer, à cause de la qualité de nos produits : nos vins, notre alcool, nos fruits, etc., trouveront difficilement leur remplaçant.

De même, en matière industrielle, le droit de 10 0/0 que propose M. Chamberlain n'empêcherait pas nos ventes de soie (147 millions), de tissus de laine (113 millions), d'articles de modes et analogues (112 millions), etc. ; toutefois, surtout pour les deux premières de ces industries, nos ventes peuvent être limitées, tant par la possibilité de concurrence coloniale que par la restriction de la consommation (les prix s'élevant), et nos manufactures en subir le dur contre-coup.

Sur les projets de protection douanière, voyez le petit livre de M. A. Vince : *M. Chamberlain's proposals*, Londres, Grant Richard, 1903. M. Chamberlain en a écrit la préface et cautionne les chiffres et arguments de l'auteur. — Cf. aussi sir Vincent Caillard : *Imperial Fiscal Reform*, Londres, Arnold, 1903 (l'auteur y expose et défend un projet de *Zollverein*).

ouverts et libres, comme à l'heure présente ; aucun avantage ne sera fait aux produits coloniaux, mais c'est à une condition : ces États, qui jouissent aujourd'hui de cet avantage sans rien payer, pour ainsi dire, quel que soit leur régime douanier, quelque accueil qu'ils fassent chez eux aux produits anglais, devront accorder à ces derniers une certaine réciprocité, leur faire quelques concessions pour ouvrir des débouchés nouveaux nécessaires à l'industrie britannique. Sinon, l'Angleterre usera de représailles et établira contre les exportations de ce pays des taxes qui le mettront dans une situation défavorable sur le marché anglais.

Si cette nouvelle politique — comme il est possible — finit par triompher, que ferons-nous pour sauvegarder notre commerce d'exportation pour ne point subir soit des tarifs différentiels trop élevés, soit des taxes de représailles ? il importera peut-être d'accorder quelques concessions, et combien seront alors délicates ces négociations qui mettront aux prises les intérêts protectionnistes et libre-échangistes et qui devront acheter de l'Angleterre le bénéfice de clauses favorables, sans cependant livrer à sa concurrence notre production nationale impuissante à la soutenir. Il sera donc opportun, en pareille

circonstance, de pouvoir discuter dans un esprit de bonne entente, chacun se proposant un but de conciliation et voulant éviter toute mesure de luttes douanières.

Ainsi nous devons ne point perdre de vue l'importance de ce courant commercial, prendre garde à tout ce qui pourrait le dévier : abandon d'anciennes habitudes; essais de nouveaux lieux d'achat, soit pendant des périodes de tension politique, où l'on va s'approvisionner ailleurs, soit après ces moments de crise par ressentiment national; surtout établissement de tarif différentiel, favorisant partiellement ou totalement le commerce de la métropole anglaise avec ses colonies; ou enfin adoption de taxes de représailles, qui nous mettrait en difficile situation avec le marché anglais. Or il ne paraît pas douteux que la meilleure méthode pour maintenir, voire augmenter le mouvement d'échange entre les deux pays, c'est une pratique de loyale entente et de bons rapports[1].

1. M. Derode, président de la Chambre de commerce de Paris, recevant, le 27 novembre 1903, les membres du Parlement britannique, développa fort bien ce point dans son discours et conclut : « En travaillant de concert non seulement à maintenir leurs échanges dans leur activité présente, mais à écarter dans l'avenir tout ce qui pourrait en entraver le développement, nous aurons eu la conscience de servir les intérêts permanents et essentiels des deux pays. »

*
* *

Aussi ne pourrons-nous que nous réjouir d'une politique que nous qualifierons d'une *politique de bon voisinage*, mais c'est à condition qu'on ne veuille point y mettre ce qui n'y est point et ne doit point y être : il faut apercevoir clairement la réalité et comprendre que nous devons faire un marché, ni plus ni moins : *do ut des*, doit être notre ligne de conduite. Nous ne ferons en cela qu'imiter les Anglais, et ils nous en estimeront davantage.

On voit par là que, dans nos rapports actuels avec l'Angleterre, la question du traité d'arbitrage permanent n'est que secondaire ; elle a servi d'agitation pour disposer les esprits au rapprochement, et ceux qui l'ont prôné ont été les premiers à lui reconnaître ce caractère d'instrument pour arriver à une fin déterminée, disant que « sa signature ne sera qu'une poignée de mains, une consécration de notre accord, de notre volonté réciproque de vivre sur un pied d'amitié politique et de bon voisinage commercial ».

Mais peu à peu certains font de l'instrument la fin même de la politique de rapprochement ;

l'on demande l'arbitrage pour lui-même et ce qui était et est encore secondaire dans cette politique pourrait en germant et en s'étendant devenir une question de toute première importance ; c'est pour cela qu'elle mérite au plus haut degré de solliciter notre attention.

Ce point réservé, on peut se rendre compte de ce qu'il faut espérer du rapprochement franco-anglais ; il peut nous permettre de résoudre nos différends avec la Grande-Bretagne dans un sincère esprit de franche entente, de conciliation équitable ; ce respect mutuel de nos droits, cette appréciation loyale et réciproque de nos intérêts essentiels sera une sauvegarde pour le maintien des courants commerciaux existants et permettra d'en assurer le développement. Cet intérêt politique et cet intérêt commercial ont à nos yeux une importance telle que nul esprit conscient des besoins nationaux ne peut, à notre sens, critiquer par des raisons de principe cette politique de bon voisinage, maintenue dans les limites que nous avons indiquées ; et, *étant données les circonstances présentes*, nous ne pouvons que nous féliciter des initiatives officielles ou privées, qui ont propagé l'idée d'une politique de rapprochement : elles ont fini par rendre meilleures et

presque amicales les relations diplomatiques entre les deux gouvernements; leurs efforts n'ont encore abouti qu'à une promesse pour l'avenir, plutôt qu'à un résultat assuré et palpable : mais, si le traité d'arbitrage du 14 octobre 1903 n'est que l'expression d'un sentiment et n'a pas de valeur propre, du moins doit-on l'envisager comme une affirmation de bonne volonté réciproque : nous espérons que celle-ci se maintiendra et permettra de résoudre pacifiquement et loyalement les difficultés qui subsistent, latentes, entre les deux nations.

DEUXIÈME PARTIE

ENQUÊTE SUR L'ARBITRAGE FRANCO-ANGLAIS

ENQUÊTE SUR L'ARBITRAGE FRANCO-ANGLAIS

Au moment où des efforts étaient tentés de divers côtés pour faire aboutir un traité d'arbitrage permanent entre la France et l'Angleterre [1], il nous a paru opportun d'attirer sur cette question l'attention publique, d'étudier avec tout le soin qu'elle mérite cette idée aujourd'hui en vogue, surtout de dégager l'intérêt français.

Pour ce faire, rien ne nous a semblé mieux approprié qu'une enquête, largement comprise, auprès des personnalités compétentes de notre pays, diplomates, hommes et écrivains politiques jurisconsultes.

1. Officiellement le Conseil des Ministres de France fut saisi, dans les derniers jours de mai 1903, par le Ministre des Affaires étrangères, des propositions reçues par lui en vue de conclure un traité permanent d'arbitrage.

Aussi leur avons-nous adressé le questionnaire suivant, où, comme on le verra, nous avons eu en vue moins tel ou tel texte, tel ou tel traité, tel ou tel projet, que l'idée même d'une convention d'arbitrage permanent.

Les réponses, que l'on a bien voulu nous adresser, nous avons cru les devoir publier toutes et intégralement, pour respecter pleinement la pensée de leur auteur [1]. Ce sont elles qui forment cette enquête, divisée en deux parties : 1° opinions des diplomates, écrivains et hommes politiques ; 2° opinions des jurisconsultes. Leur ensemble donnera, je crois, une image fidèle de l'état actuel de la pensée française éclairée. A cet égard, cette enquête nous apparaît comme un document important tant pour l'arbitrage franco-anglais et son développement dans l'avenir, que pour l'arbitrage entre la France et d'autres pays, qui désireraient conclure avec nous un traité d'arbitrage permanent, plus ou moins semblable à celui que nous avons signé avec la Grande-Bretagne.

1. Pour assurer l'exacte expression de la pensée des auteurs, leurs opinions, ici publiées, proviennent, soit, pour la plus grande part, de communications écrites par les auteurs eux-mêmes, soit de déclarations dont les épreuves leur ont été soumises. De plus, ces réponses ont été publiées dans la revue des *Questions diplomatiques et coloniales* du 1er et 15 juillet, 1er août, 1er et 15 septembre 1903.

QUESTIONNAIRE SUR UN PROJET DE TRAITÉ D'ARBITRAGE PERMANENT ENTRE LA FRANCE ET L'ANGLETERRE

1° Cette idée vous apparaît-elle comme une utopie séduisante, inspirée par de généreux sentiments et de légitimes préoccupations d'ordre économique, mais pouvant mettre en péril la libre action et l'indépendance de notre diplomatie?

Si vous le croyez, quelles sont les principales considérations qui vous conduisent à rejeter ce projet?

2° Si, au contraire, un mûr examen devait amener à l'adopter, comment pourrait-on en concevoir la mise en œuvre et le fonctionnement?

De quelles garanties ou restrictions devrait-il être accompagné pour sauvegarder le rôle normal de la France comme grande puissance?

Quels avantages pratiques en pourrait-on retirer au point de vue du règlement des questions pendantes avec l'Angleterre?

3° Étant donné que l'état d'esprits des gouvernements et des peuples en matière de politique étrangère ne changera pas du jour au lendemain, quelle serait la situation de la France liée par hypothèse avec l'Angleterre par un traité permanent d'arbitrage, dans le cas où de grands conflits internationaux surgiraient de nouveau, par exemple dans le cas où l'Angleterre serait engagée dans une lutte avec l'Allemagne ou plus particulièrement avec la Russie, notre alliée?

I

LES DIPLOMATES, ÉCRIVAINS ET HOMMES POLITIQUES

M. E. BOUTMY
DE L'INSTITUT

Quelque sympathie que l'on puisse avoir pour l'arbitrage, il nous semble que l'intérêt français commande de ne pas conclure avec l'Angleterre un traité d'arbitrage permanent.

Nous nous plaçons, pour penser ainsi, sur le seul terrain des faits, ou, si l'on veut, sur le terrain de « la psychologie du peuple anglais » que nous avons étudiée par ailleurs.

Nous sommes profondément convaincu qu'un traité de ce genre n'arrêterait en aucun cas les Anglais, si leur intérêt était de ne pas l'appliquer. Ils sont ainsi faits qu'ils suivent aveuglément et sans scrupules ce qu'ils croient leur intérêt. Il y a sans doute chez eux des esprits très élevés, des esprits qui ont conscience du droit et s'inclinent devant lui: quand aucun cas

concret, aucune espèce, pour ainsi dire, ne parle à l'esprit de la nation, les Anglais volontiers moutonniers, — c'est un de leurs traits nationaux, — suivent parfois de tels hommes, et nous avons alors des exemples de campagnes humanitaires.

Mais aussitôt que l'intérêt anglais est engagé, le droit et les traités ne pèsent pas lourd dans leurs délibérations : ne le voit-on pas actuellement dans l'affaire de la Compagnie néerlandaise dans l'Afrique du Sud? Sous le prétexte que cette Compagnie a pris le parti de leurs adversaires, — et elle ne pouvait véritablement pas faire autrement, — les Anglais, bien mieux le comité de contentieux réuni à cet effet, déclarent qu'il ne lui est rien dû, que si l'Angleterre donne quelque chose, ce ne sera que par générosité, c'est-à-dire en réalité par intérêt.

L'Angleterre s'est-elle conduite autrement au moment de la guerre du Transvaal? On semble vraiment oublier ce qui doit être pour nous une épreuve suggestive sur autrui, mais une épreuve dont nous pouvons tirer enseignement profitable.

Et tout dernièrement, quand s'éleva avec le Vénézuéla un différend purement pécuniaire, l'Angleterre, unie à l'Allemagne, ne commença-

t-elle pas par détruire la marine vénézuélienne, au lieu de soumettre au tribunal de la Haye ce conflit, qui paraissait cependant bien être de ceux auxquels convient particulièrement l'arbitrage.

Quand on connaît l'esprit anglais, ses grandeurs et ses faiblesses, il semble que l'on ne puisse conclure autrement que nous le faisons : nous pouvons être certains qu'au premier conflit qui surviendrait entre les deux puissances, l'Angleterre appliquerait le traité, si cela lui paraissait conforme à ses intérêts ; elle n'hésiterait pas au contraire à n'en tenir nul compte, si l'application lui semblait préjudiciable. Elle ne s'inquiéterait nullement du « qu'en dira-t-on » ; elle est insensible à l'opinion d'autrui dans ces circonstances ; elle estime que l'intérêt de l'Angleterre est la mesure de toutes choses et rien autre que cela ne doit la préoccuper, quand cet intérêt est en jeu ; elle pense qu'il est bien et qu'il est bon que l'Angleterre s'étende autant qu'elle le peut : ainsi, elle croit accomplir les destinées providentielles de la Grande-Bretagne.

Il ne me paraît pas douteux que la France au contraire se croirait liée par un traité, en même temps qu'elle se reposerait sur lui. Nous

jouerions donc doublement un rôle de dupe, en nous imaginant pouvoir confier l'avenir de nos relations avec l'Angleterre à ce pacte, et quand un différend surgirait, en nous croyant obligés d'appliquer une convention, dont les résultats pourraient nous être préjudiciables, tandis que notre co-contractant se contenterait de profiter de chances heureuses, mais se garderait bien d'accepter les autres.

L'intérêt français me semble donc être de nous abstenir de signer avec l'Angleterre un traité d'arbitrage permanent : un pareil traité ne ferait pas avancer d'un pas la cause de la paix, du moins dans la réalité, — ce qui seul nous importe, — et il nous mettrait dans l'étrange situation d'être liés, alors que l'autre contractant ne se considérerait certainement pas comme tenu, le jour où son intérêt lui paraîtrait compromis.

Sachons profiter des leçons de l'expérience ; ne nous laissons pas séduire par les rêves, si beaux soient-ils, et tenons compte de la psychologie des autres nations, pour agir en conséquence, au mieux de l'intérêt français.

M. LE BARON A. DE COURCEL

DE L'INSTITUT, AMBASSADEUR DE FRANCE, SÉNATEUR

Il semble que les hommes pratiques se laissent gagner au rêve et que la vieille diplomatie soit aujourd'hui quelque peu atteinte de l'esprit nouveau. Les progrès qu'a réalisés l'arbitrage en cette fin de siècle paraissent le montrer. Certains ont même pensé que c'était pour la diplomatie un véritable suicide que de favoriser ce mouvement ; mais il ne faut pas moins d'habileté pour bien poser une question complexe, devant le tribunal arbitral que pour bien conduire une négociation.

Et par ailleurs, quels avantages pratiques n'offrirait pas la procédure de l'arbitrage sur celle de l'ancienne diplomatie? Elle empêche parfois que les querelles aient le temps de s'envenimer et permet d'arriver à des solutions nettes. C'est une remarque souvent faite que les ménages les mieux assortis ont leurs contrariétés intérieures et que ces petites contrariétés quotidiennes, quand elles s'aigrissent, créent des existences misérables. Il n'en est pas autrement dans le ménage diplomatique, et c'est le rôle de l'arbitrage de conjurer, puis d'apaiser

ces malaises et ces troubles qui s'élèvent parfois entre deux grandes nations.

Aussi ne pouvons-nous qu'applaudir aux efforts des propagateurs des idées pacifiques, comme Frédéric Passy, ce patriarche de l'arbitrage. Aussi nous sommes-nous réjoui que le régime créé par la Convention de la Haye ait été vivifié par une réalisation pratique, par une première inauguration faite le 15 septembre 1902, dont l'honneur remonte aux États-Unis et au Mexique. Nous nous sommes plus à voir que l'on attirait l'attention de l'Académie des sciences morales et politiques, dans sa séance du 22 novembre 1902, sur l'importance de cet événement. Et de même nous souhaitons que l'échange d'idées qui se fait actuellement dans la presse de la France et de l'Angleterre, à propos de la proposition Barclay, soit aussi fécond qu'il est vif.

Mais nous sentons que, si nous voulons assurer le succès de l'arbitrage, nous devons limiter son rôle; nous sentons qu'une nation souveraine et fière ne supporterait jamais qu'on pût mettre en cause et livrer à l'arbitrage certaines questions : quand la dignité d'une nation est engagée, quand ses intérêts vitaux sont en jeu, il n'y a pas de papier ou de signature qui tiennent !

Et quelle erreur aussi ce serait d'unir la cause de l'arbitrage et celle du désarmement ; à peine est-il besoin de dire, que, sous prétexte d'arbitrage, prétendre opérer un désarmement même partiel, ce serait se réduire au rôle d'une puissance tout à fait secondaire. Que, dans un avenir, encore caché, surviennent la médiatisation des États actuels et la naissance des États-Unis d'Europe, cela est possible, mais ce sera alors simplement déplacer et non supprimer le problème : il y aurait seulement trois ou quatre républiques immenses dans le monde, au lieu de quelques centaines d'États ; les conflits n'en seraient que plus terribles. Tant qu'il y aura des formations politiques indépendantes, il y aura des armées et sans doute des guerres. Que l'on admette ou non que cette perspective soit salutaire, qu'elle soit destinée à préserver le peuple de l'amollissement, il n'en demeure pas moins que nous n'avons nul droit de dire que les guerres sont éteintes : si elles sont plus rares, cela est dû seulement au perfectionnement de l'armement ; on recule devant un effroyable choc et sur ce point au moins la science n'a pas fait banqueroute.

Ainsi, si j'applaudis aux efforts qui sont faits pour populariser la procédure de l'arbitrage,

j'ai nettement conscience des limites dans lesquelles l'ambition de ses partisans doit se restreindre. Aussi j'estime qu'avoir grand soin de limiter le rôle de l'arbitrage, c'est le seul moyen d'en favoriser l'avenir.

M. ANATOLE LEROY-BEAULIEU

DE L'INSTITUT

Je suis, quant à moi, partisan résolu d'un traité d'arbitrage ou de conciliation entre la France et l'Angleterre.

Un pareil traité nous aurait évité de douloureux froissements et de patriotiques angoisses, il y a quelques années, lors de l'expédition du commandant Marchand sur le Haut Nil.

Le premier et peut-être le principal avantage de tout traité d'arbitrage ou de conciliation, c'est de donner à la diplomatie et aux influences pacifiques le temps de s'exercer; c'est d'empêcher ou de modérer la brusque explosion des passions nationales qui, à chaque conflit d'intérêts, risque de transformer des questions souvent secondaires en questions d'honneur qui ne peuvent plus être tranchées que par la guerre.

Si l'on n'ose confier la solution de toutes les difficultés entre la France et l'Angleterre à un

arbitrage, on peut au moins le faire pour certains différends, pour ceux notamment qui ne portent pas sur des questions territoriales.

Si restreinte qu'en soit la portée, un semblable traité serait encore un réel bienfait.

Mon opinion est si décidée à cet égard, que j'ai accepté la présidence d'un Comité de propagande en faveur d'un pareil traité. Mais, comme ce Comité, je me borne à l'heure actuelle à recommander le principe, sans entrer dans les détails d'exécution.

La proposition Barclay me semble un minimum de nature à rassurer les esprits les plus timorés.

La principale objection à toute convention de ce genre, vous l'avez pressenti, pourrait être tirée de notre alliance avec la Russie. Mais si nous donnions un pareil exemple, le Gouvernement Russe pourrait le suivre; et s'il y a quelque esprit de suite dans la politique de l'empereur Nicolas II, il le ferait d'autant plus volontiers qu'à ce prince revient l'initiative de la Conférence de la Haye et de la proposition d'un arbitrage organisé entre les nations. Comment la Russie se froisserait-elle de nous voir entrer dans une voie où elle a cherché à pousser tous les peuples civilisés?

M. CH. BENOIST

DÉPUTÉ, RÉDACTEUR POLITIQUE A LA *Revue des Deux Mondes*

Je ne suis certes pas un adversaire de l'arbitrage : j'ai fait mes premières armes, si j'ose dire, en luttant pour le triomphe de sa cause. A l'époque de mes tout premiers débuts, en effet, j'ai rompu des lances en sa faveur dans la *Revue Bleue* et je n'ai pas changé d'idées depuis lors.

Mais, si je n'ai pas attendu ces trois ou quatre dernières années, comme tant d'autres, pour m'éprendre d'une belle ardeur pour l'arbitrage, cela ne m'empêche de voir les limites dans lesquelles il le faut borner.

Plus j'y réfléchis, plus je crois que nous devons nous défier de tout traité d'arbitrage permanent, quel qu'il soit. Sans doute, la presque universalité des gens qui en sont partisans l'édulcorent, en y introduisant la clause réservant les questions d'honneur et les questions vitales pour l'intérêt national. Nulle personne raisonnable ne pourrait songer à résoudre, par exemple, par l'arbitrage, un conflit qui s'élèverait dans l'Europe centrale, si les visées pangermanistes sur l'Autriche et surtout sur la

Hollande venaient un jour à se vouloir réaliser. En pareille matière, on se demande ce que viendrait faire l'arbitrage.

Mais même limité à un ordre de différends, je crois absolument périlleux un traité ou une clause de ce genre. Quand il ne s'agit pas d'un litige né, on ignore à quoi on s'engage, on ne sait ce que réserve l'avenir : tout est dans tout, et un jour une question d'interdiction d'entrée des bestiaux atteints d'épizootie peut devenir une question d'honneur national. Il est donc impossible de prétendre, par un papier, limiter la complexité des choses, et il faudrait stipuler qu'on appliquera le traité, quand on jugera son application compatible avec ses intérêts essentiels, ce qui est véritablement s'amuser à un jeu bien vain.

Et il ne faut point oublier que l'arbitrage repose, en somme, sur l'exécution volontaire de la sentence de la part du condamné. Comment pourra-t-on raisonnablement en être certain, si, au moment où l'on signe le pacte, on ignore tout à fait le conflit futur possible; si on ignore la personne de l'arbitre chargé de l'appliquer, — ce qui est capital; — si donc on ne peut savoir ce qu'exigeront de chacun des divisions ultérieures et quelles seraient les conséquences

d'une telle exécution. On ne peut espérer d'exécution volontaire que si, par avance, on a pu se rendre compte de toute la portée de son action ; or, on ne le peut, et cela est singulièrement grave, cela seul peut être cause d'irritation des conflits. Supposez un traité signé, un différend très sérieux, une décision rendue telle qu'elle lèse les intérêts essentiels d'une nation : par la diplomatie, on aurait pu faire trouver un terrain de conciliation ; en notre cas, au contraire, on courra le risque de voir le refus d'exécution regardé comme un *casus belli.*

Je sais qu'on invoque parfois l'utilité de ne pas laisser les conflits s'envenimer ; on prétend qu'avec un tel traité un gouvernement pourra empêcher l'opinion et la presse de s'égarer ; il dira : Tenez-vous en paix, l'affaire est devant les juges. Je suis le premier à reconnaître que très souvent des différends d'importance relativement secondaire ont été singulièrement aggravés par une agitation plus ou moins factice de l'opinion publique excitée par la presse. Mais qu'est-ce qu'un traité pourra bien faire à cela ? Il faudra joindre au traité d'arbitrage permanent *un pacte de silence permanent ;* les journaux auront toujours les mêmes intérêts commerciaux à grossir les affaires ; les mêmes

mobiles demeureront, les mêmes résultats se produiront, et, en cette affaire, je ne vois pas ce que pourront faire toutes les conventions du monde.

Tout ce que j'exprime ainsi m'amène à repousser un traité d'arbitrage permanent, de quelque ordre et de quelque puissance que ce soit, même s'il s'agissait de petits États, avec lesquels il semble qu'aucun conflit sérieux ne puisse naître. Si la Hollande — pour prendre un exemple — prenait fantaisie de nous proposer quelque convention de ce genre, j'y serais absolument opposé et pour les motifs que j'ai indiqués, et pour éviter de créer un précédent, qu'on invoquerait plus tard.

Mais tout cela est cent fois plus vrai, s'il s'agit de la Grande-Bretagne : soyons avec elle dans les meilleurs termes ; mais n'oublions pas qu'un traité d'arbitrage tendrait à nous priver de la seule arme pacifique qui puisse avoir une action sur l'Angleterre, la menace. Si nous n'avons plus ce moyen à notre disposition, soyez sûr que c'est alors que les différends s'élèveront! Aussi j'espère, je veux croire, je crois que notre diplomatie ne s'engagera jamais dans une voie, dans laquelle du reste, jusqu'à présent, — ne l'oublions pas, — seules des individualités, sans

doute très bien intentionnées, mais sans mandat, lui ont proposé de s'aventurer.

M. VICTOR BÉRARD

PROFESSEUR A LA SORBONNE, RÉDACTEUR POLITIQUE
A LA *Revue de Paris*

Je suis bien persuadé que le premier intérêt, le premier besoin de la France est de vivre avec l'Angleterre en parfaites relations d'amitié. L'anglophobie ne me semble pas seulement. comme toutes les phobies du monde, un sentiment pathologique : c'est encore, à mes yeux, une marque certaine d'ignorance ou de faux raisonnement. Tout ce que l'on peut *faire* pour améliorer l'entente franco-anglaise me semble donc œuvre utile et patriotique.

Mais un papier n'est pas une œuvre; une signature n'est pas une action. Et j'estime qu'en pareille matière les meilleurs traités sont encore ceux que l'on établit par une pratique journalière, mais que l'on ne formule et ne signe jamais.

M. ROBERT DE CAIX

RÉDACTEUR AU *Journal des Débats*
DIRECTEUR DU *Bulletin de l'Asie Française*

Si on ne veut pas être convaincu *à priori*, c'est-à-dire, en somme, si on ne fait pas un

simple acte de foi, on ne peut être favorable à un traité général d'arbitrage entre la France et l'Angleterre, ni entre des nations quelconques, du moins à l'époque dont il appartient à notre génération de s'occuper. Un froid examen des réalités oblige à croire qu'un pareil traité serait inutile ou vain, sinon même dangereux.

Il sera inutile, si le rapprochement franco-anglais aboutit au règlement d'ensemble qu'en attendent tous ceux qui veulent voir en lui autre chose que des effusions passagères. Il se pose, entre la France et l'Angleterre, un certain nombre de questions parfaitement connues; des situations, qui ne le sont pas moins, permettent d'en prévoir d'autres qui, sans être ouvertes, doivent fatalement se poser. Il ne nous appartient pas d'en faire ici l'inventaire, mais il est évident, pour quiconque étudie les nécessités de la politique des deux nations, que ces questions d'aujourd'hui ou de demain peuvent être tranchées par des transactions profitables et honorables. Ce règlement, qui rendrait un traité d'arbitrage permanent praticable, en écartant ces difficultés fondamentales dans lesquelles des nations ne recourront jamais à des arbitres quels que soient les arrangements signés par elles, le rendrait du même

coup inutile. De nos jours la guerre n'est pas une fantaisie que les peuples se permettent à la légère : on n'y recourt que pour des intérêts essentiels. Comment douter que si, les Anglais et les Français avaient concilié à grands traits ces intérêts, ils commettraient la folie de se battre sur des règlements de détails? Ils useraient alors d'un tribunal arbitral, comme ils l'ont déjà fait dans plusieurs cas sans qu'il ait été besoin d'un traité d'arbitrage obligatoire, et simplement parce qu'alors leur intérêt évident était d'accord avec la modération humanitaire dont on voudrait leur faire une loi.

Si le rapprochement franco-anglais restait dans le vague, n'aboutissait pas sur les points nécessaires à un certain nombre de solutions précises, un traité permanent d'arbitrage serait parfaitement vain. A la première grosse question, le traité serait emporté : il n'aurait servi qu'à donner un nouvel exemple de mauvaise foi internationale, à tourner l'idée même de l'arbitrage en dérision. Pour en douter, il faudrait avoir cette foi dans les textes eux-mêmes, en dehors des circonstances et des réalités, être affligé de cet esprit juridique qui sévit trop souvent chez nous et qui fait perdre le sens de la vie à ceux qui en sont atteints. Il n'y a qu'une

manière de rendre l'arbitrage pratiquement obligatoire entre deux nations, c'est de réduire, par un patient travail de diplomatie, les difficultés qui peuvent surgir entre elles à des points de détail. Alors l'opinion, qui domine de plus en plus les gouvernements ne permettrait jamais à ces derniers la folie d'une guerre; elle les mènerait irrésistiblement devant des arbitres.

Un traité général d'arbitrage entre la France et l'Angleterre risquerait d'être dangereux pour nous. Une fois qu'il serait signé, nous croirions tout danger de conflit avec l'Angleterre irrévocablement écarté. Cela répondrait à notre tempérament et aussi aux dispositions de la plupart des membres de la Chambre. Nos députés, sans cesse obligés de se retourner vers leurs troupes électorales pour voir si on ne leur tire pas dans le dos, regardent bien plus souvent derrière que devant, vers les grandes questions politiques. La plupart n'ont aucune conscience des réalités internationales. Ils seraient d'autant plus portés à s'endormir sur le traité que les préparatifs militaires coûtent cher, que leurs électeurs, aussi faciles à illusionner qu'eux-mêmes, n'en verraient plus la coûteuse nécessité. La véritable situation qui continuerait

à exister sous les fleurs du traité risquerait donc, si elle venait à se manifester brutalement, de nous trouver complètement imprépares.

Nous ne voyons donc que des inconvénients au projet de traité d'arbitrage général. Sa simple énonciation, la campagne faite en sa faveur risquent en outre de détourner sur le chemin de l'utopie une bonne volonté qui pourrait utilement s'exercer dans le sens d'un règlement pratique, concret, des questions ouvertes ou latentes entre la France et l'Angleterre. La campagne ne saurait en tout cas aller loin : M. Balfour, recevant l'autre jour les partisans de l'arbitrage et les couvrant de fleurs, a très poliment mais très rigoureusement restreint les limites dans lesquelles le Gouvernement Britannique pourrait admettre leur idée. Cette dernière peut utilement servir à la réclame de certains partis politiques et de certains personnages, elle peut donner lieu à de cordiales réunions d'amateurs, mais le monde n'est pas encore fait où les hommes responsables des relations entre peuples pourront la prendre en sérieuse considération.

M. LE BARON DENYS COCHIN

DÉPUTÉ

Je pense, comme bon nombre de ceux qui vous ont répondu, qu'un traité permanent d'arbitrage ne peut être conclu. Recourir à un arbitrage est une chose raisonnable; établir à la Haye un tribunal d'arbitrage aura pu être un bienfait, si jamais ce tribunal, ayant acquis des traditions et une autorité, attire à lui la confiance des gouvernements et des peuples. Mais s'il est raisonnable, quand une difficulté se présente et que toutes les conditions du problème sont bien connues, d'en appeler au jugement d'un arbitre, il ne l'est pas de s'engager par avance, quels que puissent être les différends ou les conditions dans lesquels on se trouvera, à accepter toujours le jugement de l'arbitre.

Engagement réciproque, dira-t-on. Quelqu'un y manquera et cherchera une porte de sortie. Qu'est-ce qu'un *casus belli?* Un traité violé. Celui-là sera violé comme un autre, et il est fort possible qu'il fournisse plutôt de nouvelles occasions de querelle, que de nouvelles garanties de paix.

Mais je ne veux pas disserter sur des considérations générales. Cette nouveauté — car je ne crois pas qu'il y ait de précédents — un traité permanent d'arbitrage, est proposée en 1903 entre la France et l'Angleterre.

Or, en 1903, de quel côté l'Angleterre a-t-elle des inquiétudes? Ce n'est pas du côté de la France. Nous sommes des fournisseurs fidèles; nous ne sommes pas des rivaux, en ce moment. L'Angleterre n'acceptera pas, je suppose, d'arbitrage au sujet de l'Égypte. Elle n'en a pas eu besoin, hélas! au sujet du Haut Nil. La grande difficulté, disait l'autre jour sir Charles Dilke, c'est Terre-Neuve. Mais là, il n'y a point lieu d'appeler des arbitres. Notre droit est clairement écrit dans les traités; et si jamais les Anglais voulaient le racheter, ce serait à eux, demandeurs, à nous faire des offres.

Je ne parle pas de la discussion soulevée à propos de Madagascar, où nous avons favorisé l'industrie de la mère-patrie. Ce fut une conséquence de la conquête. Et en ce moment où l'Angleterre, suivant la politique impériale, va prendre des arrangements tout semblables avec ses colonies, elle aurait mauvaise grâce à nous le reprocher.

Qui la pousse vers cette politique impériale,

si contraire à toutes ses traditions? La crainte de puissants rivaux. Et si vous lisez les écrits publiés à ce sujet, et notamment les trois articles du dernier numéro de la *Nineteenth Century*, vous verrez que ces rivaux redoutés sont la Russie et l'Allemagne. Il n'est point parlé de nous.

On sait quelle terreur ont jetée dans le monde industriel anglais ces simples mots « made in Germany ». Et la Russie? Elle a achevé le Transsibérien. Après une grande guerre dont les échos ont été étouffés — car les nouvelles de ces grands pays muets, la Chine, la Russie, ne parviennent pas toujours en Europe, — elle a conquis la Mandchourie et ne l'abandonnera pas. Abandonner cette laborieuse conquête et cette riche proie! Il serait naïf de le croire, et il devient imprudent de le dire. Elle a besoin de ports qui ne soient pas fermés par les glaces de l'hiver, et elle les aperçoit en Corée. Elle pousse ses troupes jusqu'à la frontière de ce faible empire; les soldats russes campent au bord du fleuve Ya-lu. Ils allaient franchir ce Rubicon, quand une alliance anglo-japonaise les a arrêtés. Graves événements, et pleins de menaces!

Certes la Russie les a jugés ainsi, car à

l'alliance anglo-japonaise elle a éprouvé le besoin de répondre. Elle nous a appelés à elle, nous ses alliés militaires, et elle nous a fait signer un nouveau traité, nous liant à elle pour toutes les difficultés qu'elle pouvait rencontrer dans le Nord de la Chine. Nous nous sommes liés, bien que nous ayons timidement sollicité et obtenu de ne point inscrire dans le traité le mot de Corée. Elle nous appelle à la rescousse ; et il faut qu'elle l'ait fait d'une voix impérieuse, car nous n'avons aucun intérêt dans le Nord de la Chine, ayant eu le tort de n'y point prendre pied comme les Anglais ou les Allemands. Nos alliés nous ont entraînés à leur suite, et si une guerre éclatait dans le Nord où nous ne possédons rien, nous aurions compromis la sécurité de nos colonies du Sud. Il est donc probable qu'il a fallu consentir, ou risquer de rompre l'alliance.

Les choses en étaient encore là, quand le roi d'Angleterre est venu à Paris. Intelligente et opportune démarche auprès des Français, amis et fidèles alliés des Russes.

En matière d'affaires étrangères, vous devez l'avoir constaté souvent, les uns savent tout, mais n'ont pas le droit de parler; les autres, qui ne sont pas tenus à la discrétion, n'ont point

reçu de confidences : ils ne peuvent que faire des inductions, et, d'après le passé, deviner le présent. Tel est mon cas. Les ministres des Affaires étrangères, de nos jours, vivent et agissent en dehors du Parlement, et ne sont point prodigues de nouvelles.

Je n'ai donc que des suppositions à vous offrir et je soumets simplement à vos lecteurs quelques réflexions.

En ce moment M. Balfour, M. Chamberlain lui-même comblent M. d'Estournelles et ses compagnons de voyage de compliments ingénieux, mais personne ne dit, même à titre d'exemple, sur quel point. Ces hommes d'État célèbrent les sentiments libéraux communs à l'Angleterre et à la France. Ce qui n'empêche pas lord Cranborne de qualifier durement la loi de 1901, votée par la plupart des voyageurs.

Pendant le joli discours en anglais de M. d'Estournelles, et ses vœux de paix universelle, la sonnette électrique appela les membres du Parlement au vote : aucun ne se dérangea. Rare et presque unique hommage ! disent nos journaux. Il s'agissait peut-être d'un de ces votes que l'on sait devoir être presque unanimes : peut-être ce vote que vient d'émettre le Parlement anglais, de 125 millions pour nouveaux travaux militaires.

Mais, en même temps, lord Cranborne prononçait un grand discours dont les journaux nous donnent le résumé : c'est cette revue périodique de la politique étrangère exigée, par nos voisins, de leurs ministres. Il parle de l'Allemagne, de la Macédoine, de la Perse. Il parle du voyage du roi, et des heureux sentiments manifestés par M. d'Estournelles. Et pas plus que MM. Balfour et Chamberlain, il ne laisse soupçonner les accords qui pourront être réglés. Embrassons-nous, cela suffit. Il est plus explicite quand il parle de la Russie et de la Chine. Relisez plutôt cette partie de son discours :

En ce qui concerne la Mandchourie, nous nous rendons parfaitement compte de l'importance de Niou-tchouang pour les intérêts britanniques. Le Gouvernement Russe sait très bien que nous serions enchantés d'arriver à un accord ; mais il y a des difficultés considérables, et il est douteux que le Gouvernement de la Russie ait l'homogénéité qu'on pourrait attandre *à priori* du despotisme. Il semble y avoir, dans le Gouvernement Russe, deux partis avec lesquels nous ayons à compter.

Pour arriver à un accord, il faut qu'il y ait du bon vouloir de la part de la Russie et il faut que nous sachions clairement ce que veut le Gouvernement Russe.

Or, nous n'avons jamais reçu de la Russie notification de ce qu'elle désire. Notre allié, l'empire japonais, est indubitablement mal à l'aise par suite de la prolongation de

l'occupation de la Mandchourie, et les États-Unis sont anxieux de voir survenir un règlement.

L'intérêt principal du Japon réside dans sa concession en Corée; le nôtre et celui de l'Amérique consistent dans le maintien des droits conférés par traités et de la porte ouverte. Il y a des éléments à l'aide desquels un accord serait possible, et si le Gouvernement Russe est disposé à consolider nos droits de traités et nos intérêts commerciaux, il ne nous trouvera pas intransigeants.

C'est là, c'est dans la Mandchourie et dans la Corée, c'est entre le Japon et l'Angleterre d'une part, et la Russie de l'autre, qu'un arbitrage est désirable et qu'il est urgent. Et il semble bien qu'on s'adresse à nous, entraînés à la suite de la Russie dans une aventure où nous n'avions que faire, pour essayer de terminer l'aventure. Le roi Édouard pourrait bien être venu à Paris pour demander un peu notre bonne amitié, et beaucoup nos bons offices.

Acceptons, si elle se présente, cette mission de paix. Sachons voir cependant qu'elle est grave et qu'elle pourrait mal tourner pour nous. Le rôle d'intermédiaire, en faveur de leurs rivaux, pourrait déplaire à nos alliés ; c'est un rôle toujours dangereux, mais où la souplesse et l'expérience diplomatique de M. Delcassé peuvent réussir. Il aura bien mérité de l'humanité, s'il règle pacifiquement la formidable par-

tie liée au Nord de la Chine entre la Russie et l'Angleterre, partie où interviennent le Japon d'abord, qui ne redoute pas la guerre; puis les États-Unis et l'Allemagne.

Mais si, comme il est permis de le supposer, l'Angleterre désire le voir chargé de cette mission, M. Delcassé a le devoir d'exiger d'elle, au profit de notre pays, quelque sérieux et palpable avantage. Qu'il ne se laisse pas amuser par l'offre d'un traité d'arbitrage, lorsque c'est ailleurs que l'arbitrage est nécessaire. Des arbitres sont demandés d'urgence au bord du fleuve Ya-lu, où nous ne sommes pas. Mais, pour s'occuper de nos affaires, ils viendraient trop tard aux bords du Nil; au Maroc ils viendraient trop tôt ; et à Terre-Neuve nous n'avons aucune question à leur soumettre, Louis XIV et Louis XVI ayant été nos arbitres.

M. LE BARON PIERRE DE COUBERTIN

COLLABORATEUR DU *Figaro* ET DE *l'Indépendance Belge*

J'ai été des premiers à approuver mon ami M. Barclay, — que je sais très francophile, — d'entreprendre la campagne dont on parle aujourd'hui. Je ne puis qu'approuver ce mouvement pacifique ; mais, comme je l'ai dit dès le

premier moment avec le scepticisme qui convient, s'il faut encourager la vertu, il ne faut pas se faire trop d'illusions sur les chances qu'elle a de passer dans la réalité.

Au reste, si j'approuve cette campagne, c'est que j'attends beaucoup des mœurs et du mouvement des esprits, rien des textes et des signatures : cette campagne a déjà contribué à supprimer la tension des rapports franco-anglais ; elle a donné à penser à beaucoup d'Anglais que les différends pouvaient souvent se trancher par voie amiable et pacifique, et non par la force brutale : c'est un résultat.

Et au fond, tout ce que l'on doit espérer, c'est une amélioration, un adoucissement progressif des rapports internationaux, par suite de la bonne volonté de chacun.

Quant à faire plus, à *signer* un traité *général* d'arbitrage permanent, il faut admettre que de graves obstacles s'y opposent : si vous faites un tel traité avec des portes de sortie, des réserves, vous arriverez, en fait, à vider cette convention de son contenu, à lui enlever toute valeur réelle ; tout passera avec les exceptions.

Si vous ne faites pas de réserves, il n'est pas douteux que, dans les cas graves, quand les intérêts essentiels des nations seront en jeu,

nos concurrents ne se feront aucun scrupule de déchirer un traité qui sera pour eux non avenu. Quant à nous, nous serons peut-être paralysés par nos scrupules juridiques ; nous serons arrêtés par des considérations très honorables, mais enfin qui nous feront une situation un peu inférieure. Il y a là, sans aucun doute un écueil. Prenons un exemple : au moment de l'affaire de Fachoda, l'Angleterre considérait comme de son intérêt essentiel d'aller du Cap au Caire ; elle ne voulait pas transiger ; M. Chamberlain voulait la guerre, et, trois mois après, toute la Grande-Bretagne pensait comme lui. Il y aurait eu un traité d'arbitrage, nous qui avec raison ne voulions pas la guerre, nous nous en serions prévalus ; les Anglais auraient-ils hésité à déchirer ou à tourner le traité ?

En sens inverse, envisageons l'hypothèse d'un différend à propos du Maroc ou du Siam. Je ne suis certes pas un de ces coloniaux effrénés qui voudraient tout conquérir et tout prendre ; mais, résolument colonial, je considère que la situation géographique, la nécessité des choses, l'intérêt essentiel pour la sauvegarde et l'avenir de notre empire colonial, nous obligent à réclamer, pour nous et pour nous seuls, sous la forme d'une annexion ou d'un protectorat, le

Siam d'une part, le Maroc de l'autre. Par ailleurs, nous pouvons faire des concessions, nous pouvons donner des compensations; mais, à mon sens, ce sont là les deux questions vitales qui doivent nous tenir au cœur. Je n'envisage pas cette extension avec le plaisir de ceux qui veulent toujours plus et plus; tout au contraire, c'est presque à regret que je constate la situation; mais je dis qu'elle est telle que nous avons besoin de ces deux pays, soit que nous les prenions, soit seulement que nous y exercions une action prépondérante.

Eh bien! un traité d'arbitrage nous lierait les mains : nous serions paralysés, nous compromettrions notre avenir.

Il nous faudrait donc, en toute hypothèse, avant de l'admettre, résoudre ces deux questions, et les résoudre dans le sens de nos intérêts essentiels; c'est après, et seulement après, que nous pourrions conclure un tel traité.

*
* *

Ce n'est pas tout. Un autre obstacle naîtrait de notre alliance avec la Russie. Supposez, ce qui n'a rien d'impossible, un conflit en Extrême-Orient. Notre traité d'alliance, ou des arrange-

ments postérieurs, nous forcent sans doute à secourir les Russes; un traité d'arbitrage nous obligerait d'autre part à soumettre le différend à l'arbitrage et à ne pas marcher contre l'Angleterre. Ce n'est pas seulement en Orient qu'une telle situation peut se produire. Si un jour la succession d'Autriche s'ouvre, et si l'Allemagne veut s'annexer partie de cet empire, l'Angleterre intervenant, quelle sera notre situation ? Sans doute, je suis d'avis que nous n'aurions rien à faire dans ce guêpier, comme je l'ai soutenu dans mes articles du *Figaro;* mais je suis bien obligé de constater que notre traité d'alliance avec la Russie nous y conduira probablement. Je souhaite que nous n'ayons qu'à faire une mobilisation générale et à laisser, à la frontière, l'arme au pied, nos bataillons influer sur la suite des événements par la seule possibilité d'entrée en ligne. Mais enfin, dans ce cas encore, nous pouvons être pris entre deux devoirs, deux obligations contractuelles, incompatibles.

Aussi, devant de tels obstacles, je n'entrevois guère l'espérance d'aboutir. Tout au moins, il faudrait d'abord donner une solution aux desiderata essentiels que nous formulions plus haut, et à quelques autres différends; et, de toute

manière, ce n'est guère que pour les questions secondaires que l'on voit aujourd'hui la possibilité d'un traité d'arbitrage : sur ce terrain, nous devons croire que nous pourrons nous entendre avec la Grande-Bretagne ; quant à moi, j'en forme le souhait sincère.

*
* *

Mais j'ajoute que l'initiative ne doit pas venir de nous. Nous devons attendre. Nous ne désirons pas la guerre, nous avons certes montré depuis trente ans que nous sommes pacifiques ; l'opinion l'est à tel point, qu'il faut agir sur elle pour lui faire admettre certaines expéditions coloniales, qui sont cependant nécessaires. Nous n'avons pas d'idées d'expansion, nous nous tenons résolument sur la défensive ; nos armements, notre politique sont marqués de ce caractère. Qu'est-ce à dire, sinon que nous devons attendre les propositions des peuples qui tendent à l'offensive, à l'expansion. Non seulement les États-Unis et l'Allemagne, non seulement la Russie vers la Perse et la Mandchourie, mais aussi, — nul ne le niera, — l'Angleterre suivent une politique d'envahissement et de conquêtes. C'est ce que l'on nomme

aujourd'hui l'impérialisme. L'Italie elle-même a son petit impérialisme qui la dirige vers les Balkans ou Tripoli.

Nous sommes, au contraire, un des peuples où l'opinion publique n'est plus du tout « impérialiste » en ce sens ; on a chez nous, parfois, toutes les peines du monde à faire admettre les consolidations restreintes nécessaires de notre domaine colonial.

Du moment que notre nation sent ainsi, que ses armements et sa politique sont commandés par ces pensées, nous n'avons à prendre aucune initiative, à faire aucune propagande. Nous accueillerons avec plaisir les propositions qu'on nous fera ; mais, sur le terrain de l'arbitrage, comme sur celui de la diminution des armements, nous n'avons qu'à attendre : Messieurs les Anglais, tirez les premiers...

Si partisans donc que nous soyons des solutions pacifiques des conflits, nous devons conserver notre sang-froid, et notre sagesse doit nous garder de tout emballement ; d'autant qu'au fond, un traité d'arbitrage avec l'Angleterre, c'est bien une face ou une forme d'un traité d'alliance... C'est là une trop grave question pour la juger au pied levé. Nous donnerait-on des assurances suffisantes et pourrait-

on concilier cette entente avec celle entre la France et la Russie ?

M. FRANÇOIS DELONCLE

DÉPUTÉ, MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE

Je suis un partisan résolu d'un traité permanent d'arbitrage avec l'Angleterre : je ne crois pas qu'il soit signé de sitôt, car *bien des questions, et des plus graves, sont à régler au préalable.*

Mais j'ai la conviction que, tôt ou tard, les deux peuples se mettront d'accord sur un instrument diplomatique garantissant le maintien d'une paix plus que jamais nécessaire au bonheur de l'humanité.

M. LE BARON D'ESTOURNELLES DE CONSTANT

DÉPUTÉ, PRÉSIDENT DU GROUPE PARLEMENTAIRE
DE L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

Je répondrai mieux que par une lettre, par les faits.

Quand, il y a huit ans, malgré tous mes amis, je quittai la diplomatie pour « mal tourner » suivant eux, c'est-à-dire pour entrer au Parlement, je m'évertuai à démontrer que la continuation de la politique des antagonismes euro-

péens était impossible, paradoxale, absurde, en présence des progrès inattendus de la concurrence universelle, Amérique, Extrême-Orient, etc. On ne voyait alors que le péril anglais et allemand. Quand je parlai d'un péril commun à la France, à l'Angleterre et à l'Allemagne, péril américain ou péril jaune, on me traita de visionnaire et on refusa plus ou moins de m'écouter. Aujourd'hui tout le monde est convaincu de ce qu'on ne voulait même pas entendre alors. Seulement, passant d'un extrême à l'autre, au lieu de s'organiser, on perd la tête.

Rien n'est plus simple cependant que le remède.

Puisque nous constatons que nous sommes en face d'un danger commun, ayons une politique *commune*.

Les mêmes esprits forts, qui s'esclaffaient quand je parlais du péril d'outre-mer, — et qui le dénoncent à présent avec plusieurs années de retard, — prennent leur revanche en refusant de croire, avec leur même incurable aveuglement, à la possibilité d'une politique commune, sous prétexte qu'elle n'a pas existé jusqu'à présent.

Mais le danger non plus n'existait pas.

Et quand on essaye de leur faire comprendre que la base, le point de départ de cette politique nouvelle, ce serait l'arbitrage entrant dans les mœurs internationales, les solutions juridiques substituées à celles de la guerre, *peu à peu*, quand on leur explique que ce qui s'est fait lentement entre les hommes, dans les limites d'un même Etat, avant l'époque de la vapeur et de l'électricité, peut s'accomplir beaucoup plus vite de peuple à peuple, sous la contrainte de l'intérêt et des circonstances de force majeure, — révolutions scientifiques, politiques, sociales, — ils vous regardent avec une belle indignation patriotique et vous accusent de vouloir désarmer le pays, le jeter sans défense aux pieds de ses rivaux, etc.

Et alors, il faut essayer, vainement d'ailleurs, de leur démontrer que l'arbitrage et le désarmement ne sont pas des mots synonymes ; que l'arbitrage conduira sans doute, avec le temps, au désarmement ou plutôt à une réduction des armements, mais que cela se faisant peu à peu, par étapes, simultanément, sera sans humiliation, sans danger, sans risques, moyennant des concessions réciproques, honorables, auxquelles l'Allemagne et la France même pourront souscrire.

Mais si les esprits forts ne comprennent pas, les peuples se chargent de comprendre pour eux ; et cela suffit amplement. Ils le prouvent... Voyez quel est au Parlement aujourd'hui le nombre des adhérents, sénateurs et députés, au groupe de l'arbitrage international. Plus de 200, bientôt 250. Et voyez les noms ! On n'ose même plus s'en moquer !... Quel contraste, si on relit certains discours retentissants prononcés, cette année encore, à la tribune de la Chambre des députés, et dénonçant comme inopportuns, légers, antipatriotiques ou révolutionnaires les appels de la conciliation et du bon sens !

Bien plus, l'idée nouvelle s'est fortifiée, comme toujours, en raison même des obstacles qu'elle a rencontrés et surmontés. Elle gagne du terrain en France et dans tout le monde civilisé. Le président Roosevelt n'a pas hésité à prendre l'initiative devant laquelle l'Europe paralysée reculait, et il a inauguré sous nos yeux, à nos portes, la cour d'arbitrage de la Haye. Après lui, un milliardaire américain, M. Carnegie, a fait annoncer qu'il allait construire un palais au tribunal déshérité. La nouvelle de la création du groupe parlementaire français trouve, d'autre part, sa répercussion en Allemagne, où quelques

voix osent s'élever en faveur des concessions nécessaires pour arriver à un accord franco-allemand ; et ces quelques voix courageuses, dont on nous dit naturellement qu'elles sont isolées, parlent pour des millions d'Allemands qui craignent de rompre le silence mais ne les démentiront pas. Les Gouvernements, n'osant rien faire, ont pu jusqu'à présent réduire par leur exemple l'opinion à ne rien dire, mais maintenant ce charme stérile est rompu. Les Hollandais, les Suédois, les Norvégiens, d'autres encore nous révèlent que, depuis longtemps, leurs Gouvernements sollicitent du nôtre (lequel n'a pas voulu les entendre) la conclusion de traités d'arbitrage. Les Anglais s'émeuvent. Un groupe de la Chambre des Communes, — le plus important de leurs groupes, — prend l'initiative d'appeler à Londres, par une invitation sans précédent, le groupe français, afin de pouvoir examiner librement, ouvertement, dans une conférence des députés des deux pays, ces questions d'arbitrage que les Gouvernements ignorent ou obscurcissent. On les met à l'ordre du jour au lieu de les tenir en quarantaine.

Un mouvement analogue se prononce en Italie.

Partout l'opinion s'éveille, comprend ; elle

découvre le secret des résistances plus ou moins bien dissimulées, calculées, inertes ou peureuses, et elle passe outre.

A quoi bon, dès lors, se demander ce qui s'ensuivra? Une fois de plus, les Gouvernements n'ayant pas voulu prévoir, le fait accompli les convertira; ils se décideront, bon gré mal gré, à prendre au sérieux et à étudier, les derniers, un problème qui passionne tous les esprits généreux et prévoyants et dont il ne leur est plus possible, par conséquent, de se moquer; mais alors leur conversion sera vite faite et vous les entendrez bientôt célébrer, dans leurs harangues officielles, et plus haut que qui que ce soit, les avantages et les vertus de l'arbitrage.

M. E. FLOURENS

DÉPUTÉ, ANCIEN MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'idée d'un traité permanent d'arbitrage me paraît heureuse : elle ne peut que contribuer à la cordialité des relations entre ces deux grandes nations, la France et l'Angleterre. Entre elles, les causes de conflit ne sont pas telles qu'on ne puisse en éviter ou en apaiser beaucoup par l'arbitrage.

Mais quant à indiquer la forme, la teneur

d'un tel traité, les limitations qu'on doit apporter aux clauses qu'il contiendrait, c'est là une question beaucoup trop délicate, pour qu'elle puisse être abordée dès à présent ; ce n'est qu'après un échange de vues entre le Foreign Office et le quai d'Orsay que le problème pourra se préciser. Cependant, d'une manière générale, ces conflits coloniaux qui naissent constamment entre nous, à cause de l'entremêlement de nos territoires et de nos intérêts, et qui enveniment parfois nos rapports, me paraissent rentrer dans ce cadre. Il y a là des questions privées, des questions qui n'engagent pas en tout cas l'existence ou l'intérêt national primordial et qui pourraient donner lieu à l'arbitrage. Ainsi, pour en citer un exemple, le conflit actuel du Congo pourrait être soumis à l'arbitrage.

Par contre, il y a des questions qu'il est impossible de livrer à ce mode de règlement : toutes les questions où l'honneur national est engagé, toutes celles qui intéressent notre influence à un degré vital, toutes celles qui touchent à notre situation sur le continent européen.

Même parmi les conflits coloniaux, il en est certains qui ne pourraient être résolus, ne

pourraient même être prévus par un traité permanent d'arbitrage entre la France et l'Angleterre. Je n'ignore pas que cette institution rencontre encore parmi nous beaucoup d'adversaires très convaincus et très compétents. D'après eux, il nous faut en toute hypothèse, vis-à-vis de la Grande-Bretagne, réserver toute notre liberté d'action, sans en exclure même le recours aux armes, cette *ultima ratio* des peuples comme des rois, la seule capable, d'après eux, de faire réfléchir, et au besoin reculer nos rivaux.

La diplomatie, d'après eux, aurait plus de liberté d'allure, si dans aucun cas on ne prévoyait par avance un arbitrage : il suffirait, quand un conflit serait né, de s'entendre, et, s'il y avait lieu, de faire un pacte *ad hoc*. Je ne suis pas de cet avis ; le traité permanent présente — dans les limites que j'ai indiquées — une utilité incontestable. Une question naît, un différend s'élève ; de suite le public s'en mêle ; le Gouvernement est encore mal informé au début, il ne peut mettre au point la question ; la presse s'en empare ; les représentants questionnent le ministre, non pas tant à la Chambre française, qui est plus que réservée et prudente en ces matières, mais à la Chambre anglaise ; et avant qu'aucun effort vers un arrangement équitable

ait pu être tenté, le conflit est envenimé, l'entente est devenue difficile, les concessions réciproques traitées de reculades humiliantes. Nous avons vu bien des exemples d'une telle situation, causés par une question prématurée d'un député aux Communes et le déchaînement de l'opinion jingoë anglaise.

Si, au contraire, nous avions un traité permanent, qu'arriverait-il? Le différend survient; le Gouvernement n'a qu'à répondre : il y a litige pendant devant la juridiction arbitrale compétente, l'affaire suit son cours. On sait quelle facilité une telle réponse présente dans la politique intérieure; dans la politique extérieure, il en serait de même. On s'entendrait peut-être même avant d'aller devant les arbitres qui n'auraient qu'à sanctionner un accord préalable avantageux aux deux partis.

On fait encore une objection : un traité de ce genre lierait les mains à notre diplomatie, lui enlèverait de son indépendance pour conclure des alliances; il nuirait aux alliances existantes. Aucunement, car ces alliances ne visent pas et ne peuvent pas viser les conflits d'ordre secondaire, que le traité d'arbitrage aurait pour but d'étouffer dans l'œuf.

Sans doute ce ne serait pas une garantie de

paix perpétuelle et un argument en faveur du désarmement général; mais ce serait pour le commerce et le développement des affaires entre les deux pays un précieux stimulant. On aurait alors l'espoir fondé de ne plus voir les intérêts les plus graves compromis par une querelle souvent de minime importance et par les accès périodiques de gallophobie dont sont affectées certaines feuilles publiques de l'autre côté de la Manche.

M. HENRI LORIN

PROFESSEUR DE GÉOGRAPHIE COLONIALE A L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

On doit considérer comme très désirables le maintien, la consolidation des relations amicales rétablies entre la France et l'Angleterre. Un traité permanent d'arbitrage serait-il utile à cette entente cordiale ? Je n'en suis pas sûr, et je crois, tout au contraire, qu'un tel traité serait peu conforme à l'intérêt français.

D'abord, entre deux grandes puissances, un traité permanent d'arbitrage serait une nouveauté diplomatique, une expérience pleine d'inconnues; on connaît le sort de l'unique tentative antérieure, celle d'un traité d'arbitrage anglo-américain, arrêté par le Sénat des États-

Unis. Nous pouvons signer des conventions de ce genre avec des États petits ou lointains, tels que les républiques Sud-Américaines; mais, entre la France et l'Angleterre, l'impossibilité me paraît absolue d'un traité qui, d'avance et pour tous les cas, nous lierait les mains. Consentirions-nous, par exemple, quelles que fussent l'autorité et l'indépendance de l'arbitre, à lui soumettre nos légitimes prétentions sur telles parties de l'Afrique du Nord? L'Angleterre accepterait-elle un arbitrage qui pourrait la condamner à l'évacuation de l'Égypte ? Comment a-t-elle accueilli les propositions d'arbitrage du président Krüger avant la guerre du Transvaal ? Il est trop évident qu'un traité général d'arbitrage, dès que les intérêts primordiaux de l'une des parties entreraient en jeu, serait dénoncé ou inappliqué.

Pour nous, Français, particulièrement, qui avons le respect quasi superstitieux des textes, un traité permanent serait une gêne perpétuelle; il grèverait nos alliances d'une serrvitude lagement diminutive de leur valeur; il priverait de toute liberté d'action nos Ministres des Affaires étrangères; il énerverait tous les ressorts de notre diplomatie. De plus, il serait inopportun, en France même, de ne pas prendre garde

que notre suffrage universel, qui raisonne gros, ne verra pas assez qu'arbitrage et désarmement ne sont pas synonymes, et comprendra de moins en moins les sacrifices imposés par la défense nationale, à mesure qu'on lui répétera plus assidûment qu'il est aisé de résoudre tous les conflits par l'arbitrage.

*
* *

Supposons cependant le traité signé : quelle garantie avons-nous, et quelle garantie auront les Anglais que les sentences arbitrales seront exécutées ? Dans le droit privé, après les juges et en tant que de besoin, huissiers et gendarmes entrent en scène : un tribunal international d'arbitrage n'a ni huissiers, ni gendarmes, sauf peut-être la garde d'honneur que lui léguera l'ironie supérieure de quelque milliardaire américain. Il n'existera donc, dans l'espèce, d'autre sanction que la bonne volonté de la partie qui aura succombé. Comment penser qu'en matière grave une grande nation acceptera une sentence défavorable, sans aller jusqu'à l'appel suprême, la guerre? Dans un cas pareil, l'arbitrage est inutile ; il reculera simplement l'échéance belliqueuse, laissant à la partie la

moins scrupuleuse ou la mieux avisée le loisir de préparer sa mobilisation.

Je combattrais encore le projet d'un arbitrage toujours obligatoire, parce que, entre la France et l'Angleterre, il interposerait en permanence un groupe de tiers : or, précisément, ce qu'il faut à nos deux pays, c'est une mutuelle connaissance d'eux-mêmes, plus directe et plus générale; il faut que, de part et d'autre de la Manche, nous discutions abondamment, publiquement, avec une franchise que nous ne devons pas craindre de pousser jusqu'à la brutalité. Autant l'Anglais est incapable de comprendre chez autrui les intérêts qui ne se défendent pas, autant il est frappé d'estime, autant il incline à des égards pour un adversaire qui lui déclare carrément ce qu'il croit son droit. Tâchons donc à organiser, entre la France et l'Angleterre, un actif échange d'articles, de conférences, de visites, telles que celle qui vient de conduire à Londres une centaine de parlementaires français; prenons contact avec nos voisins et convions-les à prendre contact avec nous; de ces relations diffuses, toutes nouvelles entre les deux peuples, naîtra certainement un état d'esprit favorable à la solution pacifique des conflits qui pourraient surgir; et c'est là,

tout au juste, ce que l'on doit souhaiter. Nous ne poserons pas *à priori* l'arbitrage, mais nous nous déterminerons, les uns et les autres, en vue de le souhaiter d'un commun accord quand une occasion particulière se présentera d'y avoir recours ; peut-être serait-il plus exact de dire que nous nous mettrons à même de nous en passer.

Pour resserrer dès maintenant les liens, engageons *directement*, j'y insiste, des pourparlers amicaux sur les litiges coloniaux qui nous divisent : il sera facile de reconnaître qu'il n'en est pas un que ne puissent assainir, avec un peu de bonne volonté, quelques sacrifices de part et d'autre; jetons les bases d'une convention économique qui rendra plus productive et je dirai plus démocratique, en lui assurant des garanties à long terme, l'énorme masse des capitaux engagés dans le commerce entre la France et l'Angleterre; là sera, si l'on veut, l'œuvre pratique de demain. Avant l'arbitrage, procédure théorique, automatique et probablement inefficace, prêchons la conversation, qui rapproche les parties sans intermédiaires, s'assouplit à toutes les conditions particulières de temps et de lieu, aboutit à des transactions librement délibérées et consenties ; une assem-

blée judiciaire, même d'arbitres, est toujours un tribunal : en matière diplomatique, et surtout avec les Anglais, j'estime qu'il vaut mieux causer que plaider.

M. LE COMTE CH. DE MOÜY

AMBASSADEUR DE FRANCE

Qu'on parle d'arbitrage, nous ne pouvons qu'approuver : c'est une des manifestations de la paix et du besoin actuel de paix !

Mais qu'on prône un traité permanent, c'est tout autre chose. Et d'abord, qu'est-ce qu'un traité *permanent?* Il y a des traités utiles ou avantageux, d'autres qui ne sont ni l'un ni l'autre. Je ne médis pas des traités, j'ai assisté à l'éclosion d'assez d'entre eux, pour en apprécier la valeur. Mais de traités permanents, je n'en connais pas! Entendons-nous bien : je parle d'un traité permanent, c'est-à-dire d'un traité qu'une nation renoncera à déchirer, tout simplement parce qu'elle a signé, parce que sa signature est au bas de l'acte. Eh bien! de tels traités, je n'en connais pas.

Les traités, on les conserve, tant qu'on croit de l'intérêt national de les conserver, tant qu'on pense qu'il est avantageux pour l'État de

les maintenir. Le jour où l'on croit qu'ils sont contraires à l'intérêt national, ce n'est pas parce qu'il y aura une convention en bonne et due forme, qu'il faut dormir tranquille, s'imaginer que tout différend se réglera désormais pacifiquement et croire en la vertu d'une signature, se reposer sur un papier.

En un mot, un traité permanent, qui se maintiendrait alors qu'une des parties croirait de son intérêt et aurait la force de ne pas le respecter, est un mythe.

Un traité règle pour un temps les intérêts de deux ou plusieurs nations. Le jour où l'une d'elles s'aperçoit que, par ses progrès, sa puissance, ses moyens d'action, elle est capable d'obtenir une situation plus favorable, le traité peut, en fait, être regardé comme bien malade, non pas caduc peut-être, mais très menacé.

Aussi quelle erreur que de croire : l'arbitrage, c'est la paix ! Ce n'est pas l'arbitrage qui changera les conditions de la vie des peuples.

Il est excellent pour résoudre des différends secondaires, des conflits superficiels : dans de tels cas, on ne saurait trop le louer.

Mais en faire le grand remède, croire qu'il est une garantie de paix pour les grandes affaires, quelle illusion ! Ce n'est qu'une manifestation

de bonne volonté, et à ce titre, je l'estime et il est toujours bon d'en essayer. Quand à fonder là-dessus l'espoir de la paix universelle, c'est une chimère, au moins dans l'état présent de l'humanité. Les questions fondamentales échappent toujours à l'arbitrage, dont la force morale n'a pas beaucoup de chance de prévaloir contre les passions et les intérêts, et que nul n'acceptera jamais que sous bénéfice d'inventaire.

M. MARCEL SEMBAT

DÉPUTÉ

C'est avec le plus grand plaisir que je vois se poursuivre la campagne de M. Barclay, mais je vous prie de ne pas oublier de citer aussi, comme l'initiateur de cette campagne en France, M. d'Estournelles de Constant.

C'est aux efforts de ce dernier qu'on doit la constitution du groupe de l'Arbitrage international, qui réunit près de trois cents députés et sénateurs, et qui me paraît le plus efficace instrument de réalisation des idées pacifiques. Vous savez que, sous peu, de nombreux membres de ce groupe vont se rendre à Londres, sur l'invitation de nos collègues anglais. Cette entrée en

rapports directs des assemblées représentatives est un fait historique considérable. Si de pareilles visites devenaient régulières, elles modifieraient profondément et de la façon la plus heureuse les rapports diplomatiques des diverses nations entre elles.

Pour ne parler que de cette première visite, j'espère qu'il en sortira une action concertée et simultanée dans les deux parlements en faveur d'un traité d'arbitrage entre la France et l'Angleterre.

Nous rencontrerons une difficulté de forme : beaucoup d'Anglais préfèrent la « conciliation » à l'arbitrage. Pour nous, l'arbitrage a la grande supériorité de constituer une procédure plus objective. On peut toujours prétendre avoir tenté sans succès la conciliation, tandis qu'on ne peut prétendre faussement avoir soumis le différend à un tiers. L'engagement de deux nations est ainsi mieux sanctionné et l'équivoque impossible.

Sans doute, il se trouve encore des gens pour affirmer que les Anglais se feraient un jeu de violer les traités, tandis que les Français les observeraient scrupuleusement. Voilà une « psychologie » bien partiale et rudimentaire! Je demeure persuadé qu'un traité d'arbitrage

diminuerait les chances de guerre et augmenterait les chances de paix. C'est le plus grand bienfait qu'on puisse concevoir dans l'état actuel de l'Europe.

Je n'espère pas du tout que l'arbitrage puisse supprimer la guerre, car tant que dureront les bases économiques actuelles de la société, la guerre durera. Elle est l'essence de la société capitaliste. Mais, s'il est chimérique d'espérer, dans notre état social, la suppression de toute guerre, c'est un devoir absolu pour tout homme de faire effort pour la rendre aussi rare que possible.

Voilà pourquoi je suis partisan de l'arbitrage international et pourquoi, en particulier, je souhaite vivement un traité de ce genre avec l'Angleterre.

L'heure est propice, car jamais nous ne retrouverons une disposition plus favorable dans le peuple anglais. Il importe d'en profiter, car telle question, celle par exemple de Terre-Neuve, qui en ce moment comporterait une solution amiable, peut, durant une période de tension diplomatique, entraîner un conflit aigu.

Pour moi, ce que je souhaite, c'est un traité d'arbitrage permanent, absolument général, sans exception ni réserve; un traité qui rende,

dans les rapports de la France et de l'Angleterre, l'arbitrage toujours obligatoire, la Cour de la Haye décidant dans tous les cas.

Quand je questionnai à ce sujet M. Delcassé, il me répondit : « Mais c'est impossible ! Il y a des litiges, des différends qu'on ne peut régler par cette voie et qui ne se prêtent pas à l'arbitrage, surtout à un traité d'abritrage permanent. » J'ai répondu et je réponds encore : « Tous les conflits peuvent se régler par la guerre. Or, nous ne voulons pas de guerre ; c'est l'arbitrage qui doit prendre sa place ; donc tous les conflits, qui autrefois se réglaient par la guerre, doivent aujourd'hui se régler par l'arbitrage. »

C'est pour cela que je préconise un traité d'arbitrage permanent et général, sans aucune réserve, et j'estime que c'est là la politique de demain.

II

LES JURISCONSULTES

M. FRANTZ DESPAGNET

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL A L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Il s'agit de faire usage, dans les rapports des deux pays, de l'article 19 de la Convention de la Haye, qui rappelle le droit, pour tous les États, de conclure des traités d'arbitrage obligatoire en dehors des stipulations de ladite convention qui organisent le recours facultatif à cette institution. Je suis trop adversaire de la guerre, aussi irrationnelle en soi et antijuridique qu'elle est odieuse dans ses conséquences, pour ne pas appeler de tous mes vœux les solutions pacifiques. Mais n'est-il pas permis de se demander, tout d'abord, s'il ne serait pas plus sage, plus sûr et, en quelque sorte, tout indiqué, d'user en premier lieu, largement et loyalement, du fonctionnement de la Cour permanente de la Haye, toutes les fois que l'occasion s'en présenterait,

avant de prendre des engagements étroits qu'il est peut-être difficile de préciser exactement et plus difficile encore de tenir quand on les a souscrits? L'expérience récente m'inspire de la méfiance, et je voudrais bien croire à un désir sincère, attesté par les faits, de n'employer de part et d'autre que les solutions pacifiques, en usant des moyens pratiques et commodes établis par la Conférence de la Haye, avant de compter sur l'efficacité d'un traité solennel, liant strictement les deux parties pour l'acceptation de l'arbitrage *à priori*, et qui, quelque bonne foi, que l'on y mette des deux côtés, ne résistera peut-être pas à l'épreuve d'un conflit véritablement grave. Le mieux, comme il arrive souvent, pourrait être ici l'ennemi du bien. C'est ce dont ne paraissent pas s'être rendu compte ceux qui, animés de généreuses intentions et soucieux d'écarter entre la France et l'Angleterre toute perspective de guerre calamiteuse pour ces deux pays, ont vu dans l'arbitrage rendu permanent, général et *obligatoire* la sauvegarde des intérêts économiques sur les deux rives de la Manche. Je crains qu'ils aient un peu trop méconnu le caractère juridique et nécessaire de l'arbitrage. Tant que les puissances ne seront pas organisées en une Confédération ou Fédération de l'Huma-

nité civilisée régie par des institutions communes tout en gardant chacune leur organisation et leur fonctionnement particuliers, il n'y aura pas et il ne pourra pas y avoir de tribunal international investi d'une compétence précise et d'une autorité absolue pour les cas rentrant dans cette compétence. Dans l'état actuel des choses, il ne peut y avoir que des ententes spontanées des États pour préférer la décision d'un arbitre au recours à la force. Or, cette façon de procéder, la seule possible à l'heure actuelle, constitue le compromis au sens juridique de l'expression : c'est-à-dire l'accord des parties pour s'en remettre à un arbitrage dans une difficulté déterminée ou, tout au plus, pour une catégorie spéciale de difficultés. L'abandon *à priori* à une juridiction, si je puis ainsi dire, est imposé par la loi aux justiciables; mais l'essence de l'arbitrage est de dériver d'un compromis qui est lui-même l'expression d'un accord sur un point bien précisé et nettement connu de part et d'autre. La clause compromissoire générale, sagement interdite par la loi aux particuliers, équivaudrait à un contrat dont l'objet serait ignoré de part et d'autre : c'est-à-dire à quelque chose d'éminemment irrationnel et même de fort dangereux. Conçoit-on qu'un État, dont l'exis-

tence et les intérêts ont autrement d'importance que ceux d'un individu, abandonne à l'avance à des arbitres des questions qu'il ne prévoit peut-être pas encore, dont la gravité future lui échappe, et desquelles dépendront peut-être son honneur, son indépendance, sa vie comme nation? Je sais bien la réserve habituelle que l'on fait dans les traités d'arbitrage relativement à ces questions : mais, guidés par les principes juridiques et par l'expérience toute récente, nous allons voir ce qu'elle vaut.

Les arbitres sont des juges volontairement acceptés par les parties ; mais, une fois investis de leur mission, ce sont des juges : c'est-à-dire qu'ils sont chargés de dire le droit, suivant l'expression technique, et ils ne peuvent faire que cela. Par conséquent, il n'y a que les questions de droit qui soient susceptibles d'être tranchées par l'arbitrage, à l'exclusion de celles qui relèvent d'une appréciation extrajuridique, comme les questions politiques et les conflits d'intérêts, ainsi que le faisait si justement remarquer M. Descamps dans son rapport à la Conférence de la Haye. Dès lors, on peut être tenté de rendre l'arbitrage obligatoire, au moins pour ces difficultés nettement juridiques. Cependant on sent la nécessité de faire une réserve en tant

que ces questions toucheraient à l'honneur national ou à l'intérêt vital d'un pays : le bon sens lui-même avertit que l'abandon absolu à la juridiction arbitrale peut être le suicide éventuel d'une puissance. Voilà pourquoi cette réserve figurait dans le projet d'arbitrage obligatoire, même portant sur des objets restrictivement énumérés, présenté par la Russie à la Conférence de la Haye, accepté par la plupart des puissances, notamment par la France et l'Angleterre, et qui fut définitivement rejeté par suite de l'opposition acharnée que lui fit l'Allemagne. On la retrouve dans tous les traités d'arbitrage permanent et obligatoire, un seul excepté : celui du 23 juillet 1898 entre l'Italie et la République Argentine, dans lequel son absence est de peu de portée, vu le peu de probabilité de conflit armé entre ces deux États.

*
* *

Est-on bien avancé quand on a essayé de sauvegarder les droits essentiels des États au moyen de cette réserve ? Par son caractère vague et son imprécision inévitable, n'ouvre-t-elle pas la porte à toutes les exceptions que suggèrera à l'un des contractants le désir de soustraire

à l'arbitrage une question qu'il considérera arbitrairement comme touchant à son indépendance ou à son intérêt vital ? Sur ce point, ce qui s'est passé à la Conférence de la Haye est particulièrement édifiant. Par une analyse assez exacte des questions juridiques susceptibles d'être tranchées par l'arbitrage, la Russie les avait groupées sous deux chefs : 1° celles qui sont relatives à la réparation *pécuniaire* de dommages éprouvés par un État ou ses ressortissants ; 2° celles qui concernent l'interprétation juridique d'un traité. On vit alors tout le monde écarter les traités concernant les matières du droit international privé, vu le défaut de principes communs acceptés par les différents États et susceptibles de servir de base à une interprétation uniforme. Et, pour le dire en passant, combien cela serait-il vrai en particulier vis-à-vis de l'Angleterre, dont les idées en matière de conflits de lois privées diffèrent tellement de celles des peuples continentaux qu'elle n'a même pas pu figurer aux Conférences tenues à la Haye pour opérer la codification internationale du droit international privé. Puis, ce fut le tour des États-Unis de refuser l'arbitrage pour l'interprétation des conventions monétaires ; l'Angleterre en fit autant pour les conventions relatives

aux câbles sous-marins ; l'Autriche pour la navigation des fleuves internationaux (à cause du Danube) ; les États-Unis encore pour la navigation dans les canaux interocéaniques en raison de leurs préoccupations nationales du futur canal de Panama. En définitive, il n'était pas une question au sujet de laquelle un pays ne se découvrît un intérêt vital et national essentiel, et à propos duquel il ne jugeât pas à propos de décliner l'arbitrage, même pour l'interprétation des traités relatifs à cette même question. Et ne s'agissait-il pas, en somme, d'interpréter le traité de 1884 entre la Grande-Bretagne et le Transvaal, par conséquent d'un problème éminemment juridique qui rentrait dans la compétence normale d'un tribunal d'arbitrage ? Cependant, l'Angleterre fit de ses rapports avec la République Sud-Africaine une question d'intérêt national pour laquelle elle ne toléra même pas les propositions de médiation !

Ce dernier exemple si récent et si saisissant nous amène naturellement à présenter une observation toute spéciale au projet d'arbitrage général et obligatoire dans nos rapports avec la Grande-Bretagne.

*
* *

Si l'arbitrage n'a et ne peut avoir qu'un caractère et qu'un domaine juridiques, il rencontrera des difficultés particulières avec le peuple anglais et son gouvernement qui, il faut bien le dire, n'ont pas les mêmes conceptions que nous et la même manière de raisonner, je dirai même de sentir, en matière de droit. Avec nos traditions latines et l'esprit tout imprégné des constructions logiques du droit romain, comme du reste presque tous les peuples de l'Europe continentale, nous admettons les principes juridiques dans les rapports internationaux, et nous en acceptons les conséquences bien déduites. Pour les Anglais, le droit international est — autant et plus peut-être, ce qui n'est pas peu dire, que leur droit interne, — un ensemble de solutions contingentes, s'adaptant avec souplesse, mais sans aucun souci de la logique, aux incidents de la vie internationale, et, par suite, inévitablement pliées à la satisfaction des intérêts britanniques. Un volume ne suffirait pas à faire ressortir les innombrables manifestations de cet état d'esprit particulier : tous ceux qui ont l'habitude de consulter les écrits des publicistes anglais sur le Droit des gens et de les comparer avec ceux des écrivains du continent sont frappés par ce contraste. Que

de difficultés, par conséquent, pour concevoir de la même manière, des deux côtés du détroit, une question de droit international, pour en dégager le caractère juridique et pour la soumettre utilement à un arbitrage ! Que l'on se rappelle l'obstination du gouvernement britannique à écarter le droit du premier occupant que l'Allemagne revendiquait à Angra Pequeña, à confondre l'intérêt anglais avec le droit, en invoquant l'insoutenable théorie d'après laquelle les territoires voisins de la possession du Cap faisaient *moralement* partie de cette dernière et rentraient dans son hinterland *naturel !* Et pouvons-nous oublier les étranges argumentations par lesquelles on a essayé de contester nos droits sur le *French-Shore* de Terre-Neuve ? Oublierons-nous davantage que le compromis signé avec la France pour soumettre cette difficulté à un arbitrage, comme il convenait étant donnée la nature du conflit, est tenu en échec, depuis plus de dix ans, par des objections tirées de la constitution spéciale de la colonie anglaise et qui ne sauraient arrêter un instant un jurisconsulte du Droit international ?

Au point de vue du Droit international, les idées britanniques sont tellement divergentes des nôtres, que l'organisation de l'arbitrage

permanent, absolu et obligatoire pour les questions de droit, les seules susceptibles d'être ainsi résolues, présente des difficultés exceptionnelles : trop souvent, les Anglais verront un intérêt national où nous trouverons un problème de droit, et réciproquement.

L'écueil sera surtout à redouter dans les deux ordres de questions qui, à l'heure présente, sont à peu près les seules — dans tous les cas les principales — au sujet desquelles un conflit peut surgir entre eux et nous : les difficultés d'ordre maritime et celles qui touchent à l'expansion coloniale des deux peuples. Pour les questions maritimes, on sait la répugnance que l'Angleterre a toujours montrée à s'associer à toute entente internationale de laquelle aurait pu sortir une réglementation susceptible de la gêner dans un ordre d'idées où elle entend rester maîtresse absolue, n'ayant guère pour loi que son propre intérêt. C'est ainsi qu'elle a paralysé les projets des puissances concernant les règles maritimes internationales, soit au Congrès de Vienne, soit à la Conférence de Bruxelles en 1874, soit à la Conférence de la Haye. Si elle a accepté la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, c'est qu'elle y fut contrainte par les nécessités de l'alliance avec la France

contre la Russie, et l'on sait avec quelle amertume nombre d'Anglais, et non des moindres, regrettent les concessions que leur pays dut faire alors aux conceptions des États continentaux. Il s'agissait, il est vrai, de questions maritimes en temps de guerre, mais combien de problèmes peuvent être soulevés entre la France neutre et l'Angleterre belligérante, ou réciproquement, pour lesquels aucune entente ne sera possible en vue d'un arbitrage en raison des idées diamétralement opposées de part et d'autre, ne serait-ce que pour la détermination de la contrebande de guerre? Cet exclusivisme vient encore de se manifester récemment : le 6 juillet, lord Cranborne expliquait à la Chambre des Communes que le Gouvernement Anglais avait décliné l'invitation de la Belgique à participer à la Conférence du Comité maritime international sur les collisions et le droit d'épaves, parce qu'il s'était fait une règle de ne point figurer dans des assemblées de cette nature, afin de ne pas être amené à modifier sa législation maritime pour la mettre en harmonie avec les résolutions adoptées. Que l'on ne s'étonne pas et que l'on ne s'indigne pas non plus de cet isolement systématique : pour l'Angleterre, toute question d'ordre maritime est une question d'*intérêt*

vital. Jamais on ne pourra compter sur l'acceptation absolue de l'arbitrage de sa part pour les difficultés de cette nature. Il en sera de même, et pour une raison identique, des problèmes que peut soulever l'expansion coloniale : droit d'occupation, détermination des sphères d'influence, etc... Que l'affaire de Fachoda est instructive à cet égard ! Le conflit, au fond, était de nature juridique et un arbitrage était tout indiqué pour le résoudre : il s'agissait de savoir si le territoire en discussion était ou non *res nullius*, si, par conséquent, il pouvait ou non être conservé par le premier occupant. On sait assez que l'Angleterre ne voulut même pas aborder la question de droit : elle mit en avant son intérêt essentiel, d'après elle, à dominer seule dans la vallée du Nil, et elle vit dans toute résistance à ses prétentions un acte *peu amical* qu'elle était prête, en cas de résistance de notre part, à transformer en *casus belli*. On le voit donc, dans les questions maritimes et coloniales, les seules susceptibles de provoquer entre elle et nous des conflits sérieux, l'Angleterre réservera fatalement *son intérêt vital*, suivant la formule consacrée, et tous les traités d'arbitrage permanent, absolu et obligatoire, ne la détermineront jamais à voir, dans les

difficultés de ce genre, une question purement juridique que des arbitres puissent résoudre.

*
* *

Sentant très bien l'impossibilité pour les deux pays de confier à des arbitres étrangers la solution des difficultés touchant *aux intérêts vitaux et à l'honneur national*, on propose, il est vrai, de recourir, pour ces cas, à une Commission mixte composée de représentants des deux pays, conformément à la clause contenue dans les articles VI et VII du projet de traité signé le 11 janvier 1897 par la Grande-Bretagne et les États-Unis. Mais, précisément, ce projet a été repoussé par le Sénat américain, le 5 mai suivant. Si l'Angleterre, pour des raisons bien connues, a consenti toujours à des concessions qui ne lui sont pas habituelles vis-à-vis des autres puissances dans ses difficultés avec les États-Unis, comme le montre son attitude dans l'affaire de l'*Alabama* et dans son conflit avec le Vénézuéla, si elle a accepté ou subi des arbitrages qui lui répugnaient, pour éviter une guerre où elle peut perdre ses possessions de l'Amérique du Nord sans pouvoir atteindre gravement son adversaire, on ne peut raisonnable-

ment croire qu'elle ferait aussi facilement le sacrifice de ses intérêts maritimes ou coloniaux dans ses rapports avec la France.

Du reste, on se fait, je crois, de bien grandes illusions sur l'efficacité possible du procédé imaginé dans le projet de traité de 1897. Le Sénat américain, qui n'avait pas les mêmes raisons que l'Angleterre pour maintenir la paix au prix des plus graves concessions, l'a parfaitement compris. Il n'y a d'arbitrage sérieux que celui qui émane de juges impartiaux et désintéressés dans le débat. Voilà pourquoi, malgré la présence dans le tribunal arbitral de nationaux des pays engagés dans le litige, comme cela peut arriver même dans l'organisation de l'arbitrage d'après la Conférence de la Haye, c'est bien toujours un arbitre appartenant à une puissance tierce qui tranche en définitive la question, vu le partage habituel des voix entre les nationaux des parties intéressées. Si ce partage n'est qu'ordinaire dans les questions purement juridiques où les arbitres, guidés par desconsidérations de droit pur, peuvent se prononcer contre les prétentions de leur propre pays, il sera fatal, au contraire, quand il s'agira de difficultés touchant aux intérêts nationaux. Pas un homme n'assumera la respon-

sabilité de se prononcer contre l'honneur et la sécurité de sa patrie, quelle que soit l'indépendance de son caractère, car dans le domaine, non plus des principes judiriques, mais des intérêts nationaux, chacun peut et doit en conscience se faire le champion de la nation à laquelle il appartient. Que produira donc, pour ces questions *d'intérêt vital et d'honneur national*, la discussion entre personnalités représentant, en nombre égal des deux côtés, les prétentions opposées : le partage certain et inéluctable !

On oublie trop que lorsque l'on sort du terrain des difficultés purement judiriques que peuvent trancher des arbitres compétents, il n'est plus question entre les États que des difficultés d'honneur, d'intérêts ou d'influence ; or, ces dernières ne se *jugent* pas ; on les discute et on les défend pour aboutir, non à une sentence rigoureuse fondée sur des règles de droit, mais à un arrangement, à une combinaison plus ou moins avantageuse par le moyen de concessions réciproques. C'est aux diplomates qu'incombent la charge et la responsabilité de soutenir, en pareil cas, les intérêts qui leur sont confiés. A quoi bon recourir, comme dans le projet anglo-américain de 1897, à de hauts fonc-

tionnaires, même à des magistrats éminents, mal préparés pour la solution de difficultés de ce genre, n'ayant pas la vue d'ensemble et la pratique de la politique extérieure de leur pays, entraînés peut-être à des concessions dont ils ne peuvent déterminer la gravité et la répercussion sur d'autres questions connexes, résistant peut-être à d'autres acceptables, au prix desquelles la pacification serait heureusement acquise?

Ce sont, en somme, des diplomates d'occasion, c'est-à-dire incompétents.

Les observations qui précèdent m'amènent à conclure que le projet d'arbitrage *général et obligatoire* entre la France et l'Angleterre est inutile. J'ajoute maintenant qu'il est dangereux, quelle que soit la fortune.

Réussit-il, ce qui est peu probable, vu le précédent du projet anglo-américain ? A l'épreuve, le traité conclu échouera piteusement au premier conflit grave intéressant l'honneur ou les intérêts essentiels des deux pays.

L'opinion, qui ne se rendra pas compte que ce résultat est dû à la prétention d'introduire l'arbitrage dans une matière qui ne regarde que la diplomatie, ne retiendra que l'avortement de ce qu'on lui aura présenté comme étant le

véritable arbitrage international. Ainsi le crédit, le prestige, les progrès de cette dernière institution se trouveront atteints; on désespérera de ce moyen bienfaisant et qui peut être si efficace pour la paix du monde, parce qu'on l'aura compromis en voulant lui faire produire ce qui n'est conforme ni à son caractère ni à son but.

Le projet échoue-t-il? Cet échec, prévu, naturel, et presque souhaitable pour les spécialistes du droit international et de la diplomatie, sera interprété par les masses comme la preuve d'un mauvais vouloir de part ou d'autre, peut-être même des deux côtés à la fois; on se dira, sans comprendre les vraies raisons de cet insuccès, qu'au fond l'esprit agressif se maintient entre les deux nations rivales, et que les démonstrations enthousiastes et récentes de sympathie ne sont qu'un leurre laissant mieux éclater ensuite ce qu'il y a d'irréductible opposition entre les deux races. Ainsi peut être perdu le bénéfice des tentatives heureuses et intelligentes de rapprochement que les deux Gouvernements ont faites depuis quelque temps.

*
* *

Est-ce à dire donc qu'il n'y a rien à faire pour favoriser le fonctionnement de l'arbitrage entre les deux pays? Assurément non, et, si on le veut bien, d'inestimables résultats peuvent être obtenus dans cet ordre d'idées. Les tendances pacifiques entre les deux peuples sont sincères : de part et d'autre on sait bien qu'une guerre serait ruineuse pour les deux, sans profit capable de compenser pour l'un ou pour l'autre les pertes qu'il aurait éprouvées. Pour la France, en particulier, étant donnée la nature de ses relations avec l'Angleterre, il n'y a pas une seule difficulté au sujet de laquelle un arrangement, même onéreux, ne vaille mieux qu'une lutte fort aléatoire dans son issue et toujours terrible dans ses conséquences. Pour un patriote raisonnable, ni le Maroc, ni le Siam, ni Terre-Neuve, ni la Chine, ni l'Afrique, ni les Nouvelles-Hébrides ne peuvent entrer en balance avec la perspective d'une guerre dont la seule pensée fait frémir. Quant à l'Angleterre, si elle attache plus d'importance que nous à ces questions d'expansion coloniale qui ont pour elle un intérêt vital, si, par conséquent, elle se montre trop souvent à leur sujet âpre, insatiable et cassante, on ne saurait lui méconnaître un sens admirable de ses intérêts qui lui fait com-

prendre qu'elle a plus à perdre qu'à gagner dans un conflit qui n'aurait d'autre raison d'être qu'une contestation coloniale d'une portée limitée. Par notre modération, par notre fermeté à défendre dignement ce qui nous appartient, par notre sang-froid devant certaines manifestations belliqueuses qui sont plus souvent un procédé de pression diplomatique que l'expression d'un désir véritable d'en venir aux extrémités violentes, nous pouvons, de notre côté, éviter toute fâcheuse rupture. Il reste, en définitive, entre les deux peuples, sans parler du sentiment de leur solidarité économique, une estime réciproque et que l'on ne trouverait peut-être pas ailleurs, car elle est fondée, non pas sur des intérêts politiques nécessairement contingents et variables, mais sur une communauté de vues quant au progrès social et sur une similitude de tendances libérales.

*
* *

Restent cependant les difficultés inévitables entre deux nations ayant entre elles les relations les plus fréquentes et les plus importantes.

Dans la mesure où ces difficultés inévitables peuvent, à raison de leur caractère, être tran-

chées par l'arbitrage, que l'on recoure largement à ce mode de solution pacifique! L'Angleterre n'y répugne pas, comme le montrent les récentes décisions relatives aux affaires de Waïma et du *Sergent-Malamine*, et il serait de la dernière injustice de nier le rôle, plus actif encore que celui de la France, qu'elle a rempli par ses publicistes, par ses hommes d'État, par sa diplomatie, pour favoriser la pratique de l'arbitrage international, notamment pendant les discussions de la conférence de la Haye. Mais n'imitons pas ces fanfarons de vertu qui parlent sans cesse d'égaler les saints et oublient la justice dans les menus incidents de la vie quotidienne. Ne cherchons pas à organiser solennellement un arbitrage permanent, absolu, obligatoire, lequel, je crois l'avoir démontré, est antijuridique et impraticable. Sans chercher ni si loin, ni si haut, servons-nous de ce que nous possédons déjà : l'organisation de la cour permanente de la Haye qui peut amplement suffire aux peuples de bonne volonté, sans les lier au delà de ce que leur permet le légitime souci de leur honneur et de leur sécurité. Le moyen de solution pacifique est là, à la disposition de ceux-là mêmes qui l'ont reconnu comme le plus efficace et le plus équitable (art. 16 de la convention de

la Haye), et qui ont même proclamé, sur l'initiative du délégué de la France, M. Léon Bourgeois, que c'est un devoir pour tous les États d'y recourir toutes les fois que son usage est possible (art. 27 de la convention de la Haye). Que l'on n'allègue pas, d'ailleurs, son insuffisance, parce qu'il est d'un emploi limité à certaines questions et d'ailleurs facultatif; il faudrait, pour parler ainsi, s'en être servi loyalement et avec bonne volonté quand l'occasion d'y avoir recours s'est offerte. Or, sans parler de l'Allemagne dont le mauvais vouloir à ce propos est évident, l'Angleterre n'est pas sans reproche sur ce point : son refus d'appliquer la convention de la Haye dans son conflit avec le Transvaal, sa mauvaise grâce à s'y conformer, et dans une certaine mesure seulement, comme le Gouvernement de Berlin, dans son différend avec le Vénézuéla, ce sont là des faits que l'on ne saurait contester. Notre Gouvernement lui-même, comme l'a démontré plusieurs fois M. d'Estournelles de Constant à la Chambre des députés, n'a pas été toujours à l'abri de certaines critiques pour, sinon son indifférence, du moins sa tiédeur à l'égard de la cour permanente d'arbitrage. Nul ne croira que les deux puissances en sont quittes avec les engagements

qu'elles ont pris à la Haye pour avoir, concurremment avec l'Allemagne, soumis à un tribunal arbitral un minime différend survenu entre elles et le Japon au sujet de l'interprétation de traités de commerce (Protocole d'arbitrage d'août 1902). Que l'on imite l'exemple des États-Unis qui ont usé de la convention de la Haye dans leur contestation avec le Mexique au sujet des fondations religieuses de Californie, et qui, surtout, par leur influence, ont déterminé le recours à la même convention pour le conflit beaucoup plus grave entre le Vénézuéla, d'une part, l'Angleterre et l'Allemagne, de l'autre. En se servant ainsi d'une manière constante, régulière, sincère, de l'institution si laborieusement élaborée par l'accord des puissances, on obtiendra de l'arbitrage, même dans les rapports de la France et de l'Angleterre, tout le bien qu'il est susceptible de donner dans l'état actuel des relations internationales.

*
* *

Les observations qui précèdent me dispensent d'apprécier les conséquences possibles d'un traité d'arbitrage général et obligatoire avec la Grande-Bretagne au point de vue de nos rela-

tions avec les autres puissances, spécialement avec la Russie, notre alliée, et, il faut bien le dire, l'adversaire éventuel de l'Angleterre. C'est là un ordre de questions fort délicates et, somme toute, fort conjecturales : j'ai traité la question en jurisconsulte du Droit international, je laisse à d'autres plus versés dans les complications diplomatiques du temps présent le soin d'envisager cette nouvelle face du problème. J'observe cependant que, vu l'impossibilité déjà démontrée de maintenir un traité d'arbitrage, si absolu qu'on le suppose, quand l'honneur et l'intérêt vital du pays sont en jeu, il est probable que la convention projetée serait sans effet si elle devait paralyser les conséquences nécessaires de notre diplomatie telle que l'a faite l'alliance russe. Et c'est une preuve de plus de l'inanité et du danger de l'œuvre que l'on entreprend avec, je crois, plus de générosité et de souci des intérêts économiques, que de sentiment juste des règles du Droit international et des exigences de la politique extérieure.

M. CH. DUPUIS

PROFESSEUR DE DROIT DES GENS A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

L'arbitrage obligatoire est actuellement à la mode. Beaucoup d'esprits généreux s'imaginent

qu'il suffit de conclure des traités permanents d'arbitrage pour assurer le maintien de la paix et la solution équitable des conflits internationaux. Je crois, pour ma part, que c'est là une dangereuse illusion. L'arbitrage international peut, sans doute, rendre de grands services; mais à la double condition de n'être appliqué qu'aux litiges qu'il est susceptible de résoudre et de n'être accepté qu'en parfaite connaissance de cause, lorsqu'on est en mesure d'apprécier tous les éléments de la question litigieuse et toutes les conséquences d'une condamnation éventuelle. Or, un traité permanent d'arbitrage méconnaît toujours la seconde de ces conditions; il les méconnaît toutes deux s'il est formulé en termes généraux et absolus, s'il stipule le recours à l'arbitrage obligatoire pour tous différends à venir entre États signataires.

L'arbitrage ne convient pas à tous les conflits internationaux. Il ne convient pas aux conflits d'ordre politique. Ainsi que l'exprimait fort bien une note soumise par la Russie à la conférence de la Haye, dans des conflits de ce genre, des arbitres ne pourraient avoir d'autre mission que d'appliquer les traités politiques existants. Or, le conflit politique naît généralement de ce qu'un État réclame non l'application, mais

la modification des traités existants. Les traités politiques « ne sont autre chose, selon la note russe, que l'expression temporaire des rapports fortuits et transitoires entre les diverses forces nationales. Ces traités lient la liberté d'action des parties, tant que restent invariables les conditions politiques dans lesquelles ils se sont produits. Ces conditions venant à changer, les droits et les obligations découlant de ces traités changent aussi nécessairement ». Comme il n'existe pas de législateur international pour faire subir aux traités les changements que commandent des circonstances nouvelles, seules la diplomatie ou la force peuvent décider des modifications qu'un nouvel état de choses peut rendre nécessaire. Vouloir opposer l'arbitrage obligatoire aux ambitions, aux passions, aux exigences légitimes ou condamnables des États en conflit, prétendre maintenir à perpétuité tous les traités politiques, ce serait faire œuvre vaine ; la force des choses emporterait l'arbitrage et ruinerait dans l'opinion cette fragile et illusoire barrière.

Même dans les questions d'ordre juridique auxquelles peut convenir l'arbitrage, les traités d'arbitrage permanent, stipulant le recours obligatoire à l'arbitrage pour les conflits à

venir, me paraissent singulièrement dangereux. Le point faible de tout arbitrage international, c'est que l'exécution de la sentence dépend uniquement du bon vouloir de l'État condamné. Entre États souverains, égaux et indépendants, il n'y a pas, il ne peut pas y avoir de moyens de coercition internationaux. A moins d'en venir à la monarchie universelle ou tout au moins à la fédération universelle, on ne saurait songer à contraindre par la force un État à exécuter une sentence arbitrale. Mais si l'exécution de la sentence ne peut être que volontaire, il ne faut recourir à l'arbitrage qu'autant que cette exécution volontaire est probable. Or, quand deux États conviennent de faire trancher par arbitres un différend déjà né, ils peuvent et doivent, au moment où ils s'engagent, connaître et apprécier toutes les conséquences d'une sentence défavorable ; ils ne doivent s'engager qu'autant qu'ils jugent ces conséquences acceptables ; ils seraient sans excuse s'ils se refusaient à l'exécution d'une sentence, dont ils ont pu d'avance mesurer toute la portée. Il en est tout autrement quand deux États s'engagent à aller devant arbitres pour des différends à venir. Au moment où ils concluent un traité d'arbitrage permanent, il leur est impossible de prévoir

quelle sera la nature et quelle sera la portée des conflits qui pourront les diviser. Ils risquent de voir un jour contestés les droits qu'ils jugent le plus incontestables; ils risquent de voir élever contre eux les prétentions les plus ruineuses; ils risquent de voir trancher contre eux des questions sur lesquelles aucune discussion, aucune transaction ne leur semblent admissibles, d'encourir des condamnations si lourdes que l'opinion nationale se révolterait contre leur exécution. Il est fort à craindre, en pareil cas, que l'État condamné refuse d'accepter la sentence, et de tels refus, trompant de trop chimériques espérances, discréditeraient non seulement l'arbitrage obligatoire, mais encore l'arbitrage pur et simple.

Un exemple très caractéristique a mis récemment en lumière le danger de l'arbitrage obligatoire. La Suisse et l'Italie avaient inséré dans un traité de commerce une clause compromissoire, c'est-à-dire une clause stipulant le recours forcé à l'arbitrage pour tous les litiges qui pourraient s'élever entre les deux États sur l'application de ce traité de commerce. L'Italie modifia ensuite les conditions de paiement des doits de douane; elle exigea que ces droits fussent acquittés en monnaie métallique,

à l'exclusion des billets dépréciés. La Suisse réclama; elle fit observer qu'elle avait accepté le tarif conventionnel inscrit au traité à cause des avantages qu'offrait un change très favorable à ses exportateurs, mais qu'elle ne pouvait accepter le nouveau mode de libération exigé, lequel équivalait en réalité à un relèvement des taxes. L'Italie refusant d'entrer dans ses vues, la Suisse invoqua la clause compromissoire. L'Italie répondit que la question était étrangère au traité. La Suisse jugeant la réponse au moins contestable proposa de soumettre à l'arbitrage le point de savoir si le conflit avait trait ou non à l'application du traité et si la clause compromissoire était applicable. L'Italie opposa à cette dernière demande une fin de non-recevoir absolue. Elle jugeait trop graves pour être acceptables les conséquences d'une condamnation éventuelle. Et cependant il ne s'agissait que d'un différend d'ordre juridique et d'intérêts purement pécuniaires.

*
* *

Dangereux avec quelque puissance que ce soit, un traité d'arbitrage permanent me sem-

blerait particulièrement dangereux avec la Grande-Bretagne. Sans doute, les Anglais se disent et se croient volontiers partisans de l'arbitrage. Il n'est peut-être pas d'assemblée parlementaire où les motions en faveur de l'arbitrage aient été plus nombreuses qu'à la Chambre des Communes. Avec l'Italie, l'Angleterre peut-être, à juste titre, rangée au nombre des États où l'arbitrage rencontre le plus de faveur, où les traités d'arbitrage permanent comptent le plus de partisans. L'Angleterre a signé, il y a quelques années, un traité d'arbitrage permanent avec les États-Unis, comme l'Italie a signé peu après un traité d'arbitrage permanent avec la République Argentine. Mais ces deux traités sont également restés à l'état de lettres mortes; ils n'ont pas été ratifiés. Le Sénat américain n'a pas approuvé le traité qui lui était soumis. Peut-être a-t-il pensé que ce traité donnerait trop de sécurité à l'Angleterre; qu'en écartant — au moins en apparence — tout péril d'invasion au Canada, il enlèverait à l'Union un précieux moyen de peser, en cas de différend, sur les décisions du gouvernement britannique. Peut-être aussi a-t-il pensé qu'il ne suffirait pas de ratifier le traité pour être assuré que toute sentence défa-

vorable à l'Angleterre serait mise à exécution.

Un traité d'arbitrage permanent entre la France et l'Angleterre persuaderait sans doute les deux nations que toute guerre entre elles serait désormais impossible. Et cette persuasion aurait peut-être l'effet inattendu de multiplier les litiges, de faire mettre parfois en question les droits les plus incontestables. L'Angleterre nous a disputé, à Terre-Neuve, des droits qui ne sauraient souffrir aucune discussion ; elle eût prétendu sans doute nous contraindre à plaider sur ces droits devant arbitres si nous avions été liés par un traité d'arbitrage permanent. Nous n'avons consenti à porter devant arbitres que les points du ligite qui prêtaient à controverse ; mais, lorsque nous avons demandé à l'Angleterre de nous assurer que la sentence serait respectée et exécutée à Terre-Neuve, l'Angleterre s'est dérobée. Après avoir voulu donner à l'arbitrage une étendue excessive, parce que tel était son intérêt à l'encontre du nôtre, la Grande-Bretagne reculait devant l'éventualité d'assurer l'exécution de la sentence dans notre intérêt, à l'encontre du sien. Elle n'osait pas s'engager à user de voies de contrainte contre une colonie responsable. Elle donnait ainsi la mesure du caractère absolument illusoire que

pourraient revêtir certains traités d'arbitrage conclus avec elle.

Dans une autre circonstance, plus récente encore, la Grande-Bretagne a témoigné de la répugnance qu'elle éprouve à l'égard de l'arbitrage, quand elle redoute une sentence défavorable aux intérêts qu'elle tient pour essentiels. Lorsqu'elle s'engagea dans le conflit qui aboutit à la guerre de l'Afrique australe, elle commença par porter la querelle avec la République sud-africaine sur un terrain purement juridique. Le président Krüger, avec autant d'habileté que de sagesse, proposa, à diverses reprises, de soumettre à l'arbitrage la solution de questions litigieuses qui semblaient faites pour être tranchées par arbitres. La Grande-Bretagne refusa constamment de laisser résoudre en droit des litiges sur lesquels les solutions de droit risquaient fort de condamner ses prétentions.

Eût-elle agi autrement avec la France et avec la République sud-africaine si elle eût été liée avec ces États par un traité d'arbitrage permanent? Il serait peu sage de le croire. Elle eût trouvé sans doute, dans quelque pli du traité, dans quelque réserve explicite ou implicite visant certains conflits graves, dans quelques dispositions concernant le choix des arbitres, des argu-

ments pour soutenir que le traité ne pouvait s'appliquer au litige, ou bien, si les termes du traité n'avaient présenté nulle ambiguïté et n'avaient offert aucune ressource pour éluder l'arbitrage, elle n'eût sans doute guère hésité à déclarer l'arbitrage inacceptable ou la sentence inexécutable. A défaut d'autre ressource, il lui eût été facile de prétendre que les traités permanents contiennent toujours implicitement la clause : *rebus sic stantibus;* qu'ils ne valent qu'autant que les circonstances en vue desquelles ils ont été faits subsistent encore. Il lui eut été facile d'alléguer que les litiges, dont elle n'avait pu prévoir, au moment du traité, ni la naissance ni la portée, ne pouvaient la conduire jusqu'à sacrifier les intérêts essentiels qu'elle confond volontiers avec les droits essentiels de la nation britannique. Jamais le Gouvernement britannique ne poussera le respect d'un traité d'arbitrage jusqu'à consentir des mesures qui mettraient en péril, à son sens, l'existence, la prospérité ou le prestige de la Grande-Bretagne. Jamais il n'accepterait d'évacuer l'Egypte sur une sentence d'arbitre, et jamais il n'exécuterait des sentences d'une portée beaucoup moindre si les passions ou les ambitions du peuple anglais se révoltaient contre leur exécution.

Que nous recourions à l'arbitrage avec la Grande-Bretagne pour règler certains conflits, nettement déterminés, rien de mieux. Lorsque, sur un litige déjà né, de part et d'autre, il est facile de mesurer à l'avance la portée de la sentence; lorsque de part et d'autre, le choix des arbitres inspire toute confiance et que l'exécution de la sentence par la partie condamnée ne peut faire doute, il est sage d'aller devant arbitres. Mais nous engager à soumettre à l'arbitrage tout différend à venir avec l'Angleterre; nous exposer à plaider sur des droits certains, devant des arbitres désignés en vertu d'une procédure automatique, sans garanties d'exécution des sentences qui pourraient être rendues en notre faveur, ce serait commettre une singulière imprudence, aller au-devant de cruelles déceptions; ce serait demander à l'arbitrage ce qu'il ne peut donner, sacrifier au mirage d'une sécurité illusoire et risquer, par la faillite de l'arbitrage obligatoire, de discréditer l'arbitrage facultatif dont les services, pour être modestes, ne laissent pas d'être précieux.

M. MÉRIGNHAC

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC A L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Les traités d'arbitrage permanent entrent de plus en plus dans les idées reçues. Je les ai défendus énergiquement dans mon *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international* (§§ 201 et suiv.). En effet, à côté des avantages considérables qu'ils présentent et dont le principal consiste en ce qu'ils écartent *par avance* toute possibilité de guerre, je ne vois aucun inconvénient sérieux à leur reprocher.

Ils ne gênent nullement la diplomatie d'un pays dans son fonctionnement, puisqu'ils se bornent à imposer, en cas de conflit déterminé, des juges impartiaux. Ces conflits sont très heureusement l'exception, car il ne faut pas donner ce nom aux légers incidents, aux complications peu importantes qui, en général s'apaisent d'eux-mêmes ou disparaissent par le jeu des négociations directes. Or, de ce que ces conflits, qui sont l'exception, seront soumis à la juridiction arbitrale, peut-on induire une gêne, un assujettissement quelconque de nature à enrayer l'action diplomatique? En soumet-

tant, par avance, ses contestations aux solutions par la voie du droit, un peuple fait preuve d'une bonne foi et d'un esprit de conciliation de nature à lui concilier les sympathies, et quand il croit devoir résister à une prétention qui lui paraît injustifiée, il a, par avance, placé sa cause sous l'égide de l'opinion publique. Or, cette situation n'est point à dédaigner à notre époque où, grâce à la presse, l'opinion publique est devenue une puissance formidable.

Je crois, pour les motifs qui précèdent, possible et désirable, un traité d'arbitrage permanent entre la France et l'Angleterre. Sans doute, jusqu'ici, il n'a point été conclu de traité semblable entre les grandes puissances européennes, à raison de la défiance instinctive de la diplomatie et de l'ignorance où l'on est, en général, de ce qu'est, en réalité, le traité en question, que l'on est trop porté à confondre avec un traité d'alliance. Mais, lorsque deux grandes puissances auront commencé et qu'on aura pu voir le peu de danger que présente ce traité et les avantages considérables qui en découlent au point de vue du maintien de la paix, je suis convaincu que toutes les autres suivront et que peu à peu le traité d'arbitrage permanent deviendra la règle des rapports internationaux.

La France et l'Angleterre peuvent donner au monde ce grand et bel exemple.

*
* *

Étant donné que le traité d'arbitrage permanent, en principe, me paraît possible et avantageux, je crois cependant qu'il y aurait à prendre dans sa conclusion des précautions d'ordre général ou particulier.

En ce qui concerne les précautions d'ordre général, il y aurait lieu de se demander principalement s'il conviendrait de soumettre à l'arbitrage obligatoire *toutes les difficultés sans exception* pouvant naître entre les deux États, même celles intéressant l'existence, l'indépendance, l'honneur et la dignité des contractants. Nous sommes ici en présence d'une des questions les plus délicates de la matière de l'arbitrage. J'ai dit que la plupart des publicistes et des juristes se refusaient à soumettre ces questions à l'arbitrage parce que, ayant trait au salut même du peuple, elles ne pouvaient être, suivant eux, déférées à des tiers et qu'une nation doit combattre jusqu'à épuisement, le cas échéant, pour défendre ce qui constitue son patrimoine inaliénable et intangible. Mais j'ai

objecté que les questions d'honneur et de dignité sont de nature à être déférées à des arbitres, de même que des particuliers remettent souvent à des jurys d'honneur le jugement de points semblables dans la sphère privée. Et quant aux questions d'existence, d'indépendance ou d'intégrité, j'ai fait remarquer que, de nos jours, bien rares seraient les cas où un peuple ferait *directement et principalement* la guerre pour en réduire un autre en servitude ou pour lui enlever un morceau de territoire. L'histoire démontre que les annexions, comme celle de l'Alsace-Lorraine, ne sont pas le but direct et immédiat de la guerre entreprise, et qu'elles se produisent à la suite de conflits dont la cause est toute différente. On a donc tout intérêt, précisément pour empêcher ces morcellements, à rendre la guerre à peu près impossible par suite du traité d'arbitrage permanent.

Je ne verrais donc point de difficultés, en principe, à ce que la France et la Grande-Bretagne soumissent par avance à l'arbitrage éventuel toutes les questions pouvant les diviser à l'avenir. Au surplus, je n'aperçois pas très bien, entre elles, comment une querelle principale concernant l'honneur et la dignité, l'indépendance ou l'intégrité pourrait surgir de façon

assez menaçante pour que la guerre devint inévitable et le recours à l'arbitrage impossible. Ou plutôt, je n'aperçois cette éventualité que pour les *territoires coloniaux*. Il ne faudrait certes pas qu'un arbitrage, dû à une surprise, pût nous enlever une quelconque de nos colonies, en tout ou en partie. Il y aurait donc là des précautions particulières à prendre, consistant soit à ne pas comprendre les questions coloniales dans le traité, soit mieux encore à entourer le jugement à intervenir de garanties spéciales.

Outre cette réserve d'ordre général, il en est quelques autres d'ordre spécial que suggère la situation toute particulière de l'Angleterre. Les colonies anglaises sont elles-mêmes le plus souvent de véritables États : l'Australie, par exemple, forme aujourd'hui une fédération effective ; en Amérique, le Dominion est presque indépendant. M. Chamberlain rêve une vaste fédération de toutes les colonies britanniques et de la métropole. Or, si la Grande-Bretagne seule signe le traité d'arbitrage permanent, quelle garantie aurons-nous vis-à-vis des colonies britanniques retenues à peine encore par le lien plus apparent que réel du loyalisme, lien qu'elles n'hésitent pas à répudier toutes les fois que leur intérêt est en jeu ?

Il ne faudrait pas croire que l'hypothèse soit gratuite, car nous-mêmes en avons été victimes. Le 11 mars 1891, après beaucoup de difficultés, était conclu un traité d'arbitrage relatif à la question de Terre-Neuve qui intéresse si vivement nos pêcheurs et, par suite, notre inscription maritime. Quand on le sut à Terre-Neuve, quand on comprit que nos droits remontant aux traités d'Utrecht et de Versailles seraient probablement consacrés par les arbitres, une émeute eut lieu à Saint-John ; l'écusson britannique fut traîné dans la boue, et finalement le Gouvernement Anglais recula devant un conflit avec l'île qui menaçait de se donner aux États-Unis. Depuis, nos pêcheurs sont molestés tous les ans, car le Gouvernement Français n'ose pas les défendre *manu militari*, comme il conviendrait de le faire; et nos droits sur Terre-Neuve périclitent de plus en plus ! Voilà donc un traité ferme, signé depuis plus de douze ans, avec arbitres nommés dont plusieurs ont eu le temps de mourir ; et nulle suite n'a été donnée à cet instrument diplomatique *pourtant obligatoire de plein droit*. Au moment de la réunion de la conférence de la paix de 1899, nous aurions souhaité que des garanties spéciales fussent données par la Grande-Bretagne au sujet de

l'obéissance de ses colonies. Il faudrait donc que tous les Gouvernements coloniaux signassent avec l'Angleterre le traité proposé et qu'une représentation spéciale leur fût assurée dans les futurs tribunaux arbitraux, institués en vertu du traité d'arbitrage permanent.

Ces diverses précautions prises, et avant de risquer quoi que ce soit, il y aurait encore lieu de soumettre à un procédé spécial de liquidation la question d'Egypte. Si l'Angleterre n'y consent point, il semble inutile d'aller plus loin. Si, en effet, elle signait le traité d'arbitrage, elle serait obligée, dès le lendemain, sur la demande formelle de la France, de le faire fonctionner sur ce point spécial. Il vaut donc beaucoup mieux liquider cette question d'Egypte avant cette grosse complication possible; et si l'Angleterre se refuse à entrer dans cette voie la veille du traité, quelle vraisemblance y a-t-il qu'elle y vienne tout d'un coup après la signature donnée! De même devrait fonctionner préalablement l'arbitrage relatif à Terre-Neuve. Enfin les derniers événements amèneraient aussi à se demander s'il ne conviendrait pas de se mettre préalablement d'accord, concuremment avec l'Espagne, sur la question du Maroc.

Le traité d'arbitrage permanent si l'Angle-

terre aborde les points, dont nous venons de parler, nettement et de bonne foi, aurait donc cet avantage considérable de faire disparaître définitivement entre nous les questions si délicates de Terre-Neuve, du Maroc et d'Égypte.

*
* *

A côté de ces avantages particuliers aux deux contractants, on obtiendrait, en outre, au point de vue général de l'esprit de pacification et de concorde, cet autre avantage non moins considérable de donner une clientèle à la Cour d'arbitrage de la Haye; il a fallu toute la tenace volonté du président Roosevelt pour lui faire attribuer le litige du *Fonds pieux de Californie* réveillé un peu pour la circonstance. On va lui donner un morceau (pourquoi pas le tout) des conflits de l'Europe et du Vénézuéla. Franchement, il serait temps de lui fournir une nourriture un peu plus substantielle.

C'est donc, d'après moi, *uniquement à la Cour de la Haye* que devraient être déférés désormais les litiges franco-anglais, de par le traité d'arbitrage.

On devrait également utiliser la procédure créée par la Convention du 29 juillet 1899; il

n'y aurait qu'à prévoir l'institution d'une juridiction d'appel d'une manière plus nette que ne le fait cette convention.

*
* *

La conclusion du traité permanent d'arbitrage dont je viens d'esquisser les grandes lignes n'aurait aucune influence, je l'ai déjà dit et je le répète, sur le jeu des alliances et des groupements européens. Il importe de bien préciser ce point qui n'a pas été toujours nettement aperçu. On a quelquefois l'air de croire qu'en concluant un traité d'arbitrage permanent avec sa voisine d'outre-mer, la France sera exposée à changer son orientation politique, se verra les mains liées dans tel ou tel cas où il vaudrait mieux qu'elles les eût libres : c'est là une profonde erreur. Le traité d'arbitrage vise seulement la solution par la voie du droit de difficultés naissant dans l'avenir entre la France et l'Angleterre. Or, en quoi l'appréciation par des arbitres *d'un fait précis litigieux* gênerait-elle la politique générale ? On pourrait, au surplus, *insérer une clause formelle exceptant de l'arbitrage les cas où les intérêts de* TIERS *seraient en jeu*, ce qui laisserait, par suite, en dehors de l'arbitrage

l'interprétation des pactes d'alliance, tels que ceux de la France avec la Russie et de l'Angleterre avec le Japon.

En résumé, je crois le traité d'arbitrage permanent aussi possible entre la France et l'Angleterre, sous les diverses réserves que j'ai formulées ci-dessus, que je le crois réalisable entre la France, l'Italie, l'Espagne, l'Autriche-Hongrie. Je laisse de côté la Russie avec laquelle nous sommes encore plus étroitement liés, et l'Allemagne à raison de la question d'Alsace-Lorraine.

J'ajoute que le moment me paraît opportun pour étudier, sinon pour résoudre la question.

Les Fachoda ont fatalement leurs lendemains; et le propre des hommes sages, qui veulent, avec tant de raison, *éviter la guerre a tout prix par la voie du droit*, est de saisir le moment psychologique où les mesures destinées à éviter ces lendemains peuvent être utilement prises.

M. PAUL PIC

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC A L'UNIVERSITÉ DE LYON

Je ne puis vous donner autre chose qu'une impression, susceptible d'être modifiée par une étude plus approfondie, ou par une connais-

sance plus exacte des pourparlers officieux qui ne peuvent manquer de précéder et de préparer les négociations officielles auxquelles aboutira le projet Barclay, si les efforts de ses partisans parviennent à triompher des hésitations probables, et facilement explicables, des deux chancelleries intéressées.

Théoriquement, *in abstracto*, je suis un partisan convaincu des traités d'arbitrage permanent entre les nations. J'estime en effet que le développement de cette pratique, jusqu'ici vue avec défiance dans les milieux diplomatiques, ne peut que hâter l'avènement de la pacification générale, cet idéal encore bien lointain de tous les démocrates sincères, de tous ceux qui font prévaloir l'intérêt du peuple sur l'intérêt dynastique, le point de vue économique et social sur le point de vue étroitement national qui est à la base de l'impérialisme.

Mais il ne me paraît pas possible néanmoins qu'un grand État colonial comme la France, qui a des intérêts considérables à défendre sur tous les points du globe, un patrimoine d'honneur et des traditions séculaires à sauvegarder, puisse se lier envers une puissance telle que l'Angleterre, son amie d'aujourd'hui, sa rivale redoutable d'hier et peut-être de demain, sans

que le traité qu'elle va conclure soit entouré de certaines garanties.

*
* *

Ces garanties me paraissent être de deux sortes. Il est indispensable tout d'abord que les deux chancelleries aient une conversation préalable, loyale et franche, sur les principales questions qui depuis de longues années les divisent et dont certaines ont même failli provoquer un conflit armé entre les deux peuples (questions d'Égypte, de Terre-Neuve, du Maroc, des Hébrides, pour ne citer que les plus connues), et sur les solutions qu'elles comportent.

Ce premier point une fois réglé, — et je n'ai pas besoin d'insister sur les difficultés particulièrement délicates que ces négociations présenteront, quelle que soit l'habileté des diplomates auxquels elles seront confiées, — il restera à dresser la liste, par catégories, des conflits susceptibles d'être résolus par voie d'arbitrage et déférés soit à des arbitres spéciaux, soit à la Cour de la Haye, qu'il serait bon, semble-t-il, d'utiliser de préférence. Trop volontiers laissée dans l'ombre par les États qui l'ont instituée, cette Cour internationale assure en effet aux

parties en litige des garanties d'impartialité et de compétence très supérieures, en thèse générale, à celles que peut offrir l'arbitrage d'un chef d'État, plus ou moins intéressé à faire prévaloir telle ou telle solution, et au moins égales à celles d'un tribunal international constitué exclusivement en vue d'un conflit déterminé.

Cette seconde partie de la tâche dévolue aux négociateurs du traité d'arbitrage permanent ne sera pas moins ardue que la première. Chacun sait que cette seconde phase a été la pierre d'achoppement du projet de traité d'arbitrage anglo-américain, que l'on s'était un peu trop pressé de saluer, dans une fraction de la presse des deux mondes, comme le prélude de la pacification universelle. Nul État indépendant ne consentira jamais à accepter par avance la décision d'un arbitre dans une affaire susceptible de mettre en jeu son indépendance, l'intégrité de son territoire, ou même son honneur. Il est telles revendications historiques auxquelles de grands États, naguère vaincus, ne peuvent renoncer sans déchoir, et qu'il est particulièrement difficile cependant de réserver, dans un instrument diplomatique, sans réveiller aussitôt de vieilles querelles assoupies, et sans paraître se

livrer à une provocation indirecte au regard d'une puissance tierce. Ces considérations, sur lesquelles il me paraît superflu d'appuyer, démontrent à la fois combien il est nécessaire de préciser les limites de la compétence du tribunal arbitral, et combien cette délimitation est délicate, de quel tact, de quel doigté délié ses rédacteurs doivent faire preuve!

La tâche des négociateurs est plus ardue encore, lorsque les deux puissances qui désirent s'unir par un traité d'arbitrage permanent sont engagées l'une et l'autre dans les liens de traités d'alliance, même purement défensive, avec des puissances tierces : ce qui est précisément le cas de la France alliée de la Russie, et de l'Angleterre, alliée du Japon. Il est de toute évidence que la France — nous n'envisageons ici que le point de vue français, mais la question se poserait dans les mêmes termes pour l'Angleterre — ne saurait, dans un traité d'arbitrage avec ce dernier État, souscrire à aucun engagement susceptible de paralyser en quoi que ce soit sa liberté d'action pour le cas où surgirait, sur le Rhin ou la Vistule, sur le Bosphore ou dans les mers de Chine, tel conflit susceptible de donner ouverture au *casus fœderis*.

Chacune des chancelleries se verra donc obli-

gée d'insérer dans le traité d'arbitrage toutes les réserves susceptibles de lui ménager l'entière liberté d'action qui lui serait nécessaire, au cas où se réaliserait l'une des éventualités prévues au traité d'alliance. Ce ne serait pas, est-il besoin de le dire, la partie la moins épineuse des négociations, vu l'impossibilité où se trouverait chaque État contractant de faire connaître à l'autre puissance, amie, mais non alliée, telles stipulations non destinées à la publicité du pacte d'alliance conclu sur lui avec une puissance tierce.

*
* *

Telles sont, ainsi résumées, les réflexions que me suggèrent les questions posées. Partisan déterminé en théorie de l'arbitrage international, convaincu de la supériorité des solutions pacifiques sur les solutions brutales, mais convaincu également de la nécessité, pour notre diplomatie, d'une politique réaliste, ennemie des utopies et des rêveries humanitaires susceptibles de compromettre les intérêts primordiaux dont elle a la garde, je suis prêt à saluer, avec la grande majorité de nos compatriotes, l'avènement d'une politique résolument pacifique et

amicale dans les rapports de la France et de l'Angleterre. Mais je formulerais une réserve expresse : c'est que cette politique de demain ne soit pas de notre part une politique de renoncement et d'abdication, mais une politique digne d'un grand pays, sincèrement pacifique, mais conforme aux intérêts permanents de la France, de la plus grande France, c'est-à-dire de la France doublée de son empire colonial, dont les intérêts sont inséparables du développement et de la sécurité même de la France continentale.

Démocrate et pacifique résolu, je souhaite ardemment que nos gouvernants parviennent à trouver une formule susceptible de concilier tous les intérêts et de consolider les relations amicales de l'empire britannique et de la grande démocratie française : démocratie nettement pacifique, mais justement jalouse de ses traditions et de l'honneur national. S'ils y parviennent, — et il ne faut pas nous dissimuler l'extrême difficulté du problème à résoudre, — ils auront bien mérité de la patrie et de l'humanité.

M. PILLET

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE PARIS
DIRECTEUR DE LA *Revue générale de droit international public*

Se déclarer l'adversaire des traités généraux d'arbitrage permanent, c'est, aux yeux de certains, vouloir passer pour un véritable buveur de sang. Il faut cependant avoir le courage de son opinion. Or j'estime que de tels traités sont inutiles, qu'il est du devoir d'un bon gouvernement de ne pas les signer, et même que les initiatives prises pour en lancer le projet à travers le monde sont contraires et à la cause de la paix internationale et à la cause de la paix sociale.

Il est en effet toute une série de conflits dans lesquels l'arbitrage ne peut et ne doit jouer aucun rôle. Dans tous les cas, où l'honneur d'une nation, son existence, ses intérêts vitaux, son prestige sont en jeu, nous sommes hors de la sphère de l'arbitrage. Un peuple, quel qu'il fût, ne pourrait jamais admettre une décision d'arbitre qui, par exemple, compromettrait ses intérêts essentiels. A quoi bon dès lors courir le risque d'un tel résultat en signant un pacte général d'arbitrage? Or qui ne voit que, dans l'état actuel du monde et en particulier de l'Europe, toute question un peu générale peut un jour où l'autre

susciter des conflits menaçant les premiers intérêts des nations parties au débat. Pour que cela ne fût pas, il faudrait qu'il s'agît de puissances fort éloignées de nous, comme les Républiques sud-américaines, ou encore d'États minuscules; mais avec nos plus proches voisins, l'Angleterre ou l'Allemagne par exemple, nous avons, pendants, des différends de nature si délicate, nos rapports quotidiens touchent fréquemment par quelques côtés à des objets qui tiennent si fort à notre avenir, que véritablement on ne peut concevoir un traité général qui se pourrait appliquer avec quelque suite et quelque sécurité. Cela est si vrai qu'alors qu'on pratique l'arbitrage depuis des siècles, on ne peut, je crois, citer comme traité général qu'un traité entre l'Italie et l'Argentine. Et une expérience est, à mon avis, fort significative : c'est celle du projet Salisbury-Cleveland de 1897 entre l'Angleterre et les États-Unis. Les chancelleries voulaient aboutir, les diplomates s'étaient abouchés avec la meilleure volonté du monde, et avant tout pourparler, chaque partie commença à déclarer : « Il faut arriver à un accord, mais il y a certaines questions que nous devons excepter : il y a ceci, cela et encore ceci. » L'on fit tant et si bien qu'avec les portes de sortie que

l'on se ménageait, — non dans un but malveillant, mais en vertu de la nécessité des choses, — le traité perdait toute signification vraiment pratique, et on aboutit à l'enterrement que l'on connaît par le Sénat américain.

Aussi tout indique qu'un traité général ne pourait être appliqué avec sécurité.

Je dis avec sécurité, car je ne crois pas qu'un Gouvernement soucieux de ses devoirs puisse accepter de signer un tel acte. Il assumerait devant son pays et devant l'histoire une bien lourde responsabilité. On lui a confié le soin de diriger une nation, de sauvegarder ses droits essentiels et il risquerait de les compromettre, *en remettant à un tiers le droit de décision :* ce serait une véritable abdication. Dans toutes les questions où se jouent peu ou prou l'avenir d'un État et son prestige, c'est au Gouvernement seul, dans la pleine étendue de sa responsabilité, que revient le droit et le devoir de distinguer la décision à prendre et d'en poursuivre l'exécution jusqu'au bout. Pour faire saisir toute ma pensée, je me permettrai une comparaison. Je sais bien que rien n'est exactement semblable à la Société internationale, mais je crois pouvoir mettre en lumière mon idée en disant ceci : supposez un ménage où les parents se-

raient en désaccord sur la question de l'éducation de leurs enfants : concevrait-on qu'en prévision de ce dissentiment, ils se furent remis par avance à la décision de tiers? C'est au père de famille, chef naturel de l'association familiale, à comprendre ses devoirs et à user de ses droits, après avoir pris conseil s'il le juge bon. Approuverait-on des parents qui, sous prétexte d'une entente impossible, décideraient d'abandonner leur pouvoir de décision et de le confier à un tiers, quelque garantie que ce tiers puisse présenter? Cette renonciation serait sévèrement jugée, et nous ne devons pas penser autrement quand il s'agit de cette grande association familiale qu'est une nation, association dont le Gouvernement doit se conduire en chef de famille, sauvegardant ses prérogatives, et ne laissant à personne le soin d'assurer la vie prochaine, les droits essentiels et le prestige de l'État.

*
* *

Enfin, pour dire toute ma pensée, je regrette les initiatives prises par certains de nos contemporains, très bien intentionnés, j'en suis sûr, mais qui, en divulguant au monde, non

sans un certain fracas, leurs immenses projets, font une besogne exactement inverse de celle que poursuivent les « internationalistes » j'entends les jurisconsultes qui aspirent à établir effectivement entre nations des rapports pacifiques : loin de servir la cause de la paix internationale, les premiers compromettent cette cause et retardent cette paix.

Pour prendre un exemple illustre, je me rappelle la lettre, par laquelle, en août 1898, le tzar Nicolas II annonçait au monde son intention de convier les États à un Congrès où serait discutée la grande question du désarmement. C'était peu de jours après les séances de l'Institut de droit international à la Haye, où rien des projets impériaux n'avait transpiré. Je ne cache pas que ma première impression, à cette nouvelle, fut la crainte d'une immense déconvenue. On disait aux peuples, — et c'était une des voix les plus autorisées qui s'élevait pour le dire, — que l'on allait réduire les armées, trancher par l'arbitrage les conflits, établir le règne de la paix. Dans l'état actuel des choses, c'était une singulière utopie ; le Congrès proposé ne pouvait qu'aboutir à un avortement ; on ne ferait rien et cela seul « dégoûterait », si j'ose dire, de l'arbitrage pour longtemps. On essaie

un pas en avant, on ne peut le faire : c'est déjà un recul, et doublement un recul, si l'échec d'une tentative hasardeuse aboutit au découragement et à l'inaction.

Heureusement la diplomatie russe avertie se rendit compte de la réalité, et le programme de décembre 1899 dessina une retraite en bon ordre, tout en sauvant les apparences. Que serait-il arrivé sans cela ? Le Congrès de la Haye aurait été une véritable banqueroute pour la cause pacifique. Qu'a-t-on fait sur le terrain du désarmement et de l'arbitrage? Rien pour la réduction des charges militaires et presque rien pour l'arbitrage, car on s'est contenté de poser des règles de forme et de procédure, alors qu'évidemment ce n'est pas l'absence de règles de ce genre qui, pratiquement, empêche les arbitrages d'aboutir. Si le Congrès a eu son utilité, c'est sur un autre terrain, en faisant en d'autres matières progresser le droit international, notamment en améliorant les rapports entre les adversaires en cas de guerre et en étendant le domaine de la Convention de Genève. Cela était à prévoir, et je le disais alors dans une lettre adressée à M. Stead, directeur de la *Review of Reviews*, et que publia ma *Revue* en 1899. Le but indiqué au premier

moment était impossible à atteindre ; il fallait aviser, se limiter pour ne pas courir à un échec. Je formulais une proposition dans cet esprit, proposition encore bien large, et je l'avoue, bien ambitieuse : l'initiative impériale portait à l'optimisme...

L'expérience de la Haye nous indique la voie à suivre : nous devons être des modestes, ne pas chercher à conquérir la renommée par des projets grandioses, mais utopiques, qui n'entraînent après eux que désillusion et recul. Les progrès, que nous devons essayer de favoriser, ne peuvent être que secondaires, par rapport à ces vastes tentatives ; mais ils sont très importants encore en eux-mêmes. Ainsi, deux États qui se préoccuperaient de questions bien définies et très limitées, qui consulteraient les expériences faites et les arbitrages menés à bien, puis concluraient un traité d'objet tout à fait restreint, feraient, à notre avis, beaucoup plus pour l'amélioration des rapports internationaux, que ne feront jamais tous les projets de traités généraux dont on nous parle. Par exemple, en matière de dettes d'un État envers un particulier, citoyen d'un autre État, pour dommages, en matière d'obligations pécuniaires provenant d'emprunts publics, voire même en matière de

délimitation de frontières, si l'on pouvait arriver — par une étude attentive des précédents, des réalités et des possibilités — à conclure un traité d'arbitrage permanent très limité, très spécial, il y aurait un incontestable avantage. De même, en cas de conflit né entre deux nations, le Chef de l'État ou le ministre, qui, sans laisser aux passions populaires le temps de se surexciter, observe qu'aucun intérêt de premier ordre n'est engagé dans l'affaire et propose le recours à l'arbitrage, rend à son pays et à tous les États un incontestable service.

Mais c'est cette méthode d'évolution lente, de progrès pas à pas qu'il faut suivre : c'est la seule voie possible pour arriver plus tard, bien plus tard, à un véritable triomphe de la cause pacifique. Les rapports internationaux futurs ne se pourront constituer ainsi qu'avec une sage lenteur, un peu comme ces continents madréporiques dus à l'œuvre du temps.

Je dis : rapports internationaux futurs. Peut-être faudrait-il mieux s'exprimer et dire : rapports internationaux idéaux. Car vraiment, si l'on espère quelques progrès, c'est qu'on veut, malgré tout, y croire et j'avoue que les expériences récentes donnent à réfléchir et laissent « l'internationaliste » un peu sceptique et très attristé.

Depuis cinq ou six ans, nous avons eu trois grandes guerres : que nous ont-elles montré sinon des exemples de barbarie, le réveil des instincts sauvages, et le triomphe des intérêts immédiats, matériels, presque exclusiment pécuniaires, sur les droits les plus certains, les plus évidents, les plus élevés. Il faut vouloir se faire de singulières illusions pour crier au triomphe du droit et féliciter d'un progrès quelconque notre civilisation, quand on pense aux guerres turco-grecque, hispano-américaine, et anglo-boër. Au fond, tout le progrès apparent est dû à la terreur causée par la perfection de l'armement et tout se résume dans la vieille maxime : *si vis pacem...*

*
* *

Ces initiatives ne sont pas moins contraires à la cause de la paix sociale qu'à celle de la paix internationale. Quoi! vous Chef d'État, vous ancien diplomate, vous homme instruit, vous personne éminemment compétente, vous irez à grand renfort d'articles de journaux, de réclame crier au peuple qu'il faut faire des traités généraux d'arbitrage, que c'est la seule façon de trancher les litiges internationaux, que ce grand

progrès est possible, que vous en êtes partisan, que vous aspirez à le réaliser et que vous voulez créer un mouvement en ce sens. Et le peuple, qui voit les choses en gros et auquel le temps manque pour apprendre l'histoire aussi bien que le droit public ou la psychologie des foules, le peuple se dira : « Si des hommes qui savent s'expriment ainsi, c'est que cela est possible. Arbitrage, paix, tout cela pour moi ne signifie qu'une chose : diminution des armées, des charges personnelles et pécuniaires que je supporte. Si ces charges sont nécessaires, je veux bien faire ce sacrifice à mon pays. Mais on me dit qu'elles ne sont plus utiles, qu'on peut par d'autres méthodes arriver au même résultat : pourquoi ne pas l'essayer de suite? »

Et ces illusions singulières que vous créez dans le peuple, il vous faudra ou les satisfaire, — et où irons-nous? — ou les faire tomber; mais alors quelle amère désillusion, quel mal social vous produirez! Vous ne ferez pas que le peuple ne s'imagine toute autre chose que la réalité : il ne croira pas que vous avez trop promis et qu'il vous est impossible de le satisfaire; il croira qu'on ne veut pas agir, que certains sont intéressés à continuer l'ancienne tradition, qu'on le sacrifie inutilement en un mot.

Quelle division sociale nouvelle n'ajouterez-vous pas à toutes celles qui existent déjà! Quels mauvais ferments n'agiterez-vous pas dans l'âme populaire! C'est tuer l'esprit de sacrifice dans une nation, c'est vouloir la faire décliner, et c'est s'exposer à la faire périr que de faire une telle propagande, que d'éveiller de telles espérances, que de promettre, consciemment ou non, l'irréalisable, la séduisante utopie qui ne parle que trop à ces instincts égoïstes que certains se plaisent à flatter dans le peuple, sans ce soucier de ce qui en adviendra.

Aussi je conclus : soyons des modestes, faisons moins de bruit, mais plus de besogne utile; avançons pas à pas, mais sûrement. N'oublions pas que les lois ou les traités ne créent pas les faits sociaux, mais n'en doivent être que le reflet; qu'on n'enchaîne pas par des textes, qu'on ne combat pas au moyen de signatures des nécessités sociales que l'histoire de l'humanité nous apprend à considérer comme inéluctable. Servir la cause de la paix, c'est non pas suivre un rêve, trop souvent, hélas! démenti, mais se pénétrer de la réalité, pour essayer avec constance, mais avec lenteur, de l'améliorer dans la mesure où nos efforts peuvent y parvenir...

M. LOUIS RENAULT

DE L'INSTITUT, PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE PARIS ET A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES, MEMBRE DE LA COUR DE LA HAYE

Nous étions particulièrement désireux de connaître la pensée de M. Renault, dont l'opinion, en de telles matières, est de celles qui font autorité : sa haute valeur comme jurisconsulte et sa connaissance des réalités nous auraient rendu précieuse sa communication. Mais ses fonctions le condamnent au silence sur l'arbitrage franco-anglais. Il nous écrit, en effet :

Je reconnais que c'est un sujet digne d'appeler l'attention publique, et j'espère que vous provoquerez d'utiles réponses. Je regrette de ne pouvoir vous donner ce que vous me demandez. Je ne saurais faire de déclaration sur un sujet, pour lequel je puis être officiellement consulté.

Heureusement, en recherchant les études, que M. Louis Renault a publiées en matière de droit international, nous en avons trouvé une très récente[1] sur un premier litige devant la Cour d'arbitrage de la Haye (conflit entre le Mexique et les États-Unis) où incidemment il écrit les les lignes suivantes, qui résument l'expression de sa pensée sur l'arbitrage en général.

Beaucoup ont été disposés à croire qu'il n'y avait eu, à la Haye, que de belles déclarations

1. *Annales des sciences politiques*, 15 janvier 1903, p. 39.

de principes sans aucune portée. C'était une exagération. Je n'ai point partagé les enthousiasmes de la première heure, non plus que les découragements qui ont suivi. Nous sommes en général trop pressés et nous voulons trop nous passer de l'aide du temps, qui est, cependant, selon la jolie expression italienne, un *galant'uomo*. L'amélioration des mœurs publiques et privées est plus nécessaire, mais plus difficile que l'élaboration des textes. Il faudrait que nous fussions davantage persuadés de la nécessité de nous respecter les uns les autres, États et particuliers, de ne pas songer tout de suite à la force (de quelque nom qu'elle se déguise), pour régler les différends qui nous divisent.

Il faudrait aussi ne pas s'imaginer que l'arbitrage est propre à régler tous les conflits, et être bien persuadé, malgré toutes les aspirations pacifiques, que la guerre peut être indispensable pour un pays soucieux de son honneur et de son indépendance, ce qui fait qu'on a grandement tort, comme on le fait trop souvent, de présenter la guerre comme toujours et nécessairement criminelle. Quand il s'agit de litiges qui, par leur caractère, sont de nature à être soumis à l'arbitrage, qu'on fasse en sorte de les

régler de cette façon, rien de plus naturel et de plus désirable ; c'est en ce sens que les amis de la paix peuvent essayer d'agir sur l'opinion publique...

L'idée d'arbitrage fait des progrès, sans qu'il y ait à rechercher s'il faut attacher ce résultat aux aspirations vers la justice ou à la crainte des maux de la guerre.

A défaut d'une réponse directe, que nous espérions, cette citation nous permet, on le voit, de faire connaître — sur la question posée — l'opinion générale de l'éminent jurisconsulte.

TROISIÈME PARTIE

ESSAI CRITIQUE

SUR

L'ARBITRAGE FRANCO-ANGLAIS

ESSAI CRITIQUE SUR L'ARBITRAGE FRANCO-ANGLAIS

I

LE TRAITÉ FRANCO-ANGLAIS ET LES RAISONS HISTORIQUES DES TRAITÉS GÉNÉRAUX D'ARBITRAGE

Tout esprit sincère devait reconnaître en présence des manifestations du mois de juillet 1903 que les projets de traité d'arbitrage permanent entre la France et l'Angleterre, qui jusque là paraissaient si utopiques qu'ils ne méritaient pas de retenir l'attention du diplomate ou de l'écrivain politique, étaient entrés dans le domaine de la discussion sérieuse. La campagne en vue de l'arbitrage, qui n'était apparue longtemps que comme un moyen pour arriver à un but, la reprise des relations de bon voisinage[1], était devenue pour quelques-uns, une propagande visant la conclusion d'un traité, eu égard à sa valeur propre. Elle avait recueilli de précieuses

1. Pour certains esprits, ce qui n'était qu'un moyen, — et secondaire, — tend à devenir le but qui hypnotise leur pensée, au grand dommage des avantages certains qu'on pourrait retirer de notre nouvelle politique.

approbations, comme celle de M. Balfour, — auquel s'était joint expressément sir H. Campbell Bannerman, le leader de l'opposition. Le Premier anglais n'avait pas craint de dire au récent dîner des parlementaires français : « On doit l'interpréter (la présence des députés français) comme l'intention arrêtée des deux pays, d'établir sur des bases durables une organisation destinée à prévenir, dans leurs causes mêmes, les froissements mesquins, qui, tout mesquins, qu'ils soient, peuvent être cause d'événements tragiques ou avoir des conséquences regrettables. » Sans doute, M. Balfour ne parlait que comme leader conservateur et non comme chef du Gouvernement Sans doute, à ce même dîner, M. Chamberlain s'était montré beaucoup moins enclin à conclure un traité : il souhaita bien en terminant que, « quant aux divergences de vues qui pourraient subsister entre les deux pays, ils s'expliquent dans cet esprit de sympathie qui les fera garants de la paix avec ou sans arbitrage », mais il commença par affirmer qu'il était de ceux qui croient à l'entente cordiale, mais qu'il pensait que *cette estime réciproque reposera moins sur des traités que sur une sympathie mutuelle entre les deux pays*. Sans doute aussi, les discours officiels ne faisaient allusion

qu'une fois à un pareil traité et c'était, semble-t-il, pour déclarer, — opinion toujours soutenue par le *Times* et le *Standard*, — qu'il y a quelque chose de plus précieux et de plus durable que des combinaisons diplomatiques : le mouvement conscient de deux grands peuples vers une camaraderie plus étroite[1]. Mais, malgré ces réserves, il n'en demeurait pas moins que la question d'un traité d'arbitrage permanent était posée, qu'il importait de la discuter et de prendre parti.

*
* *

Cette question présente un intérêt considérable, non seulement pour l'avenir de nos rapports avec l'Angleterre, mais pour notre politique générale, car, — qu'on y prenne garde, — l'instrument que nous avons forgé servira de

1. C'est dans la réponse du Président de la République au lord-maire qu'on peut voir percer cette tendance. Le lord-maire, dans son toast, avait dit : « Est-ce demander trop que d'espérer, comme résultat de nos félicitations mutuelles, que nos hommes d'Etat trouveront *les moyens d'écarter pour toujours l'horrible possibilité* d'un recours à la guerre?... Qui peut évaluer la portée d'un tel exemple si nous arrivions au but? » Et le Président répondit : « Je m'associe avec empressement aux vœux que vous formez pour l'entente cordiale entre deux peuples qui tiennent chacun une place nécessaire dans l'histoire de la civilisation. Le sentiment de leurs intérêts communs doit leur inspirer *cet esprit* de conciliation et d'entente qui servira ce que vous avez justement appelé *la cause de l'humanité?* » C'est la même note que le discours de M. Chamberlain.

modèle : la Hollande et la Suède-Norvège nous ont déjà fait des ouvertures à cet égard et le traité franco-anglais d'arbitrage n'était pas signé depuis deux mois que nous avons conclu, le 25 décembre 1903, une convention avec l'Italie, reproduction exacte du précédent traité. En la dépouillant de son optimisme officiel un peu singulier dans la bouche d'un ministre de la Grande-Bretagne, la parole que lord Cranborne, sous-secrétaire des Affaires étrangères, prononça aux Communes le 23 juillet 1903, est significative : « Quiconque a prêté l'oreille aux discours qui y ont été prononcés (au dîner des parlementaires français), a compris qu'*il ne s'agissait pas seulement de l'établissement de bons rapports entre la France et l'Angleterre*, mais encore d'une coopération de toutes les puissances de l'Europe en vue de la substitution graduelle du règne de la loi au règne de la force[1]. »

Il ne faut point oublier en effet que la signature d'un traité d'arbitrage permanent entre la

1. C'est presque dans les mêmes termes que M. Balfour avait dit dans son discours, au dîner de la veille : « C'est pour discuter, non pas quelque mince détail d'un différend ou d'une entente entre leurs pays respectifs, mais une immense question de politique qui pourra influer sur l'avenir non seulement de la France et de l'Angleterre, mais de la grande communauté tout entière des nations civilisées. »

France et l'Angleterre est une grande nouveauté de par le monde. Sans doute pour des espèces particulières les États ont déjà eu recours à des arbitres ; mais jamais encore deux grands États Européens ne se sont liés par un traité embrassant l'ensemble des conflits possibles, présents ou futurs. Quels essais, en effet, de convention générale d'arbitrage ont eu lieu jusqu'à ce jour ?

On peut, semble-t-il, ramener à trois types les cas où de tels accords ont été signés : tantôt le traité d'arbitrage n'est qu'une simple manifestation idéologique, sans valeur pratique, soit par sa portée volontairement vague, soit en raison des États qui les concluaient, entre lesquels il n'y a pas ou il y a peu de sujets de différends possibles, ou de conflits sérieux à craindre ; c'est dans cette catégorie que rentre la stipulation générale entre la France et l'Équateur, du 12 mai 1888 [1], le traité italo-argentin, jamais ratifié au reste, du 23 juillet 1898[2], la série des actes passés par le Salvador avec d'autres États américains de 1880 à 1890[3], la stipulation générale d'arbitrage entre la Suisse et l'Équateur du 22 juin 1888[4], etc.

1. Voir *Documents annexes*, II, p. 261.
2. Voir *Documents annexes*, IV, p. 267.
3. Voir *Documents annexes*, V, p. 274.
4. Voir *Documents annexes*, VI, p. 276.

Dans ces cas, un traité général d'arbitrage est une salutation aux idées pacifiques et n'est guère autre chose : il n'y a pas entre ces peuples de rivalité historique et continue ; ils n'ont pas sur quelques points des visées nationales contraires, à plus forte raison ne poursuivent-ils pas une politique mondiale adverse : aussi de tels accords n'ont-ils eu ni retentissement, ni valeur pratique.

Une seconde raison d'être des conventions d'arbitrage peut se trouver dans les accords entre États de l'Amérique centrale de 1889 et 1890[1], dans les traités pan-américains de 1890 et 1902[2], dans l'acte signé en 1902 par l'Espagne et un grand nombre de Républiques latines d'Amérique[3] : dans ces diverses espèces, le traité d'arbitrage apparaît comme un effort, soit vers la fédération, soit vers l'union, soit vers l'alliance ; par suite des circonstances, des ententes plus étroites étant impossibles, les divers États pour marquer leur solidarité, pour la sceller par un acte, comme une promesse d'avenir, concluent un traité d'arbitrage : c'est une sorte de diminutif de l'acte désiré et impossible.

1. Voir *Documents annexes*, V, p. 270.
2. Voir *Documents annexes*, VII, p. 278.
3. Voir *Documents annexes*, VIII, p. 290.

Enfin la troisième raison historique des conventions d'arbitrage apparaît dans le traité chilo-argentin de 1902 [1], et dans le projet de traité anglo-américain de 1897 [2] : ces actes sont le résultat d'une période de conflits à laquelle on veut mettre fin et d'une situation politique générale qui ne permet pas un traité d'alliance ; le traité d'arbitrage est alors une forme moderne des anciens pactes d'amitié et de paix ; c'est un traité d'entente, qui ne va pas jusqu'à alliance proprement dite, parce que les intérêts essentiels des deux nations l'empêchent. Ce que l'on veut affirmer par un tel acte, c'est un changement des dispositions d'esprit réciproques, c'est une volonté de résoudre pacifiquement les différends.

Ce n'est vraiment que dans ce dernier cas que le traité d'arbitrage peut aspirer à jouer le rôle auquel il semble naturellement destiné, à prévenir des conflits armés : or, remarquons-le, aucune expérience n'a encore été faite en cet ordre d'idées : le projet anglo-américain de 1897 a été repoussé par le Sénat américain ; quant au traité chilo-argentin, il est encore si récent et s'applique dans des conditions si différentes de celle de la politique européenne, qu'on peut

1. Voir *Documents annexes*, IX, p. 298.
2. Voir *Documents annexes*, III, p. 262.

dire qu'aujourd'hui encore aucun essai véritable n'est fait en matière de traité général d'arbitrage permanent.

Nous nous trouvons donc, avec le traité franco-anglais, — qui rentre incontestablement, comme nous le verrons, dans la troisième catégorie des conventions d'arbitrage, ainsi que le traité franco-italien, — en présence d'une institution absolument nouvelle, qui n'a jamais fonctionné dans la pratique : on en essaie le mécanisme dans les rapports de deux grands États voisins, qui ont eu dans le passé et auront donc à peu près certainement dans l'avenir des compétitions d'importance capitale ; est-il opportun de faire cet essai ? En pouvons-nous espérer honneur et profit ? La cause pacifique pourra-t-elle y gagner ? C'est ce qu'il importe d'examiner : c'est l'étude de ces questions que nous nous proposons dans ces quelques pages.

II

LES IDÉES

L'ARBITRAGE PUR ET SIMPLE. — LE TRAITÉ GÉNÉRAL D'ARBITRAGE CONCLU SANS RÉSERVE. — LE TRAITÉ GÉNÉRAL AVEC RÉSERVE. — L'ARBITRAGE ET LES MODIFICATIONS AU « STATU QUO ». — LES TRAITÉS GÉNÉRAUX ET LES TRAITÉS SPÉCIAUX D'ARBITRAGE PERMANENT.

Notre enquête a mis en lumière les différentes opinions que diplomates, hommes et écrivains politiques, jurisconsultes professent sur la question de l'arbitrage. L'accord est fait sur l'arbitrage pur et simple, décidé par les chancelleries dans leur pleine indépendance pour une affaire, un conflit déterminé : s'il ne s'agit pas de droits absolument certains[1], si la con-

1. Un cas, par exemple, où pourrait s'appliquer cette réserve, est celui du Congo français ou belge, à propos de la querelle que cherchent les Anglais au sujet de la mise en valeur domaniale contraire, d'après eux, à la liberté commerciale promise par l'acte de Berlin : « Je repousse formellement, dit M. Étienne dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 novembre 1903, en ce qui concerne le Congo français, tout recours à l'arbitrage pour

damnation, — la plus absolue qu'on puisse supposer, — paraît pouvoir être exécutée par le pays, si les arbitres présentent toute garantie, si enfin ce n'est pas une de ses différences où, selon la formule admise, il y a en jeu l'honneur ou l'intérêt vital de la nation, tous sont d'accord pour déclarer l'arbitrage non seulement admissible, mais désirable.

*
* *

Mais s'agit-il de conclure un traité d'arbitrage permanent, s'agit-il de s'engager par avance, et sans les connaître, à soumettre à l'arbitrage les conflits qui pourront éclater dans l'avenir, l'opinion presque unanime[1] rejette de tels traités, *proposés sans une réserve*, — sorte de porte de sortie par laquelle on peut s'échapper dans les différends les plus sérieux. Les raisons par lesquelles on condamne ces pactes obligatoires et absolus peuvent en somme se résumer en

la question de la liberté commerciale. Comme le dit très bien Mᵉ Henri Barboux : « Quand un contrat est obscur, il faut que les juges l'interprètent. Mais il ne suffit pas qu'une des parties le déclare obscur pour qu'il le devienne. » Or, ici, c'est l'évidence même que la France n'a fait qu'user de son droit de propriété en instituant des concessions territoriales dans la colonie. L'exercice d'un droit incontestable ne comporte ni discussion ni interprétation arbitrale. »

1. L'opinion contraire a été soutenue dans notre enquête par M. Marcel Sembat et par M. Mérignhac; encore ce dernier prend-il quelques précautions et fait-il certaines réserves.

ceci : signer un tel pacte, c'est signer une renonciation à sa propre indépendance ; on ne sait pas à quoi on s'engage, on ne peut se rendre compte des sacrifices qu'une décision arbitrale pourra un jour nous ordonner d'accomplir, on n'a pas la possibilité d'en prévoir ni l'étendue ni la portée. Il y a donc abdication d'autonomie, volontaire sans doute, mais réelle cependant, car promettre de s'en rapporter à une sentence d'arbitre, promettre de l'exécuter, qu'elles qu'en doivent être les conséquences dont on ne peut avoir le moindre aperçu, c'est mettre la vie, l'indépendance, les intérêts essentiels d'une nation à la merci d'une erreur ou d'une partialité d'arbitre, à la merci d'une interprétation, peut-être juridique du droit international encore imprécis, mais contradictoire aux conditions de vie et de développement d'un État. Les propagateurs d'un des traités proposés l'ont eux-mêmes très bien déclaré : « Il y a une quantité de considérants et de motifs qui exercent leur influence sur les nations et dont aucun tribunal de pure justice ne pourrait tenir compte. Ainsi quels juges, selon les principes ordinaires de justice, pourraient tenir compte de l'amour-propre d'un litigant, de son intérêt prépondérant, du fait accompli à son profit, de la nécessité de son

expansion territoriale, d'une sphère d'influence légitime, de l'équilibre des puissances l'une vis-à-vis de l'autre[1]. »

A ces raisons invoquées généralement, il est permis, je crois, d'en ajouter une, dont il a été peu parlé : si notre diplomatie était ligotée par de pareilles conventions, quelle indépendance et quelle liberté d'allure aurait-elle pour intervenir dans la politique mondiale. Au lieu de pouvoir faire sentir l'influence légitime due à une grande puissance, nous deviendrions un plaideur qui serait partie à de nombreux procès devant une juridiction; et de même que, devant les tribunaux, les plus puissants n'ont pas ou ne devraient pas avoir plus d'influence que les plus faibles, de même dans la vie politique internationale, — toutes les questions essentielles pouvant être ramenées, qu'on le veuille ou non, à un procès, — la France ne devrait pas avoir plus d'influence que la Suisse ou la principauté de Monaco. Et elle n'en aurait plus, en fait, qu'en se soustrayant à l'esprit du pacte, en laissant entendre que, armée et forte, elle pourra elle-même soutenir ses prétentions, si on ne satisfait pas ses intérêts essentiels.

1. *Note sur le projet d'arbitrage permanent entre la Grande-Bretagne et la France* (*Projet anglais de M. Barclay*, etc...), p. 2.

Au reste, dans les rapports anglo-français, un tel projet reste encore dans le monde de l'utopie et ce ne sont pas les Anglais, — pleins de méfiance, comme nous verrons, pour l'arbitrage proprement dit, — qui accepteront d'en faire l'essai.

*
* *

Restent les traités d'arbitrage permanents conclus avec réserve ; on insère alors une formule qui permet d'exclure de l'application du traité les cas où l'honneur, l'indépendance, les intérêts vitaux des nations co-contractantes sont en jeu. Sur la valeur de tels actes, les opinions — comme notre enquête a permis de le voir — diffèrent considérablement ; mais il faut bien avouer que le traité n'est guère qu'une signature, une manifestation, il est vidé de son contenu, on lui enlève sa réalité effective, par la réserve qu'on y joint et dont chaque chancellerie est souverain appréciateur. Il peut même offrir certains dangers, en ajoutant une nouvelle cause de conflits à d'autres, en provoquant des débats irritants sur l'usage qu'une des puissances ferait de la réserve dans un cas déterminé, — l'autre puissance l'accusant de se

soustraire à l'application d'un pacte, de violer un traité.

Ses partisans — comme on a pu voir — lui trouvent cependant certains avantages. Les formalités et les négociations qui résulteraient forcément du traité, — et dans tous les cas, même dans le seul but d'en exclure l'application, — gagneraient du temps ; et, dit-on, temps gagné, colère calmée. Puis on empêchera par là l'acuité des discussions dans les Chambres et dans la presse : l'affaire étant pendante devant une Commission arbitrale, on attendra pacifiquement la solution, ce qui empêchera l'envenimement si regrettable et si fréquent des conflits. Enfin on peut toujours insérer dans le traité une clause qui, en tout cas, oblige les États à recourir aux bons offices ou à la médiation des puissances tierces et ainsi à favoriser la possibilité d'une solution pacifique.

Nous ne pouvons nous défendre d'envisager avec un certain scepticisme ces prétendus avantages. Le temps gagné n'éteint pas le conflit ; tout au contraire, il peut donner le temps à un ministre et à une presse d'exciter l'opinion : la nation anglaise était certainement plus disposée à la guerre trois mois après Fachoda qu'au moment de la crise.

D'autre part, ce n'est point parce qu'un tel traité sera signé, et la discussion pendante devant une Commission arbitrale, que les campagnes de presse ou de discours cesseront par cela même : comme on l'a joliment dit, on n'aura pas signé un pacte de silence permanent et l'on aura toujours ample matière à débats. On arguera du caractère d'intérêt vital du litige, on invoquera, — but réel de ces interventions, — la nécessité d'appuyer l'action des diplomates, membres des Commissions d'arbitrage ou de conciliation, et d'influer sur leurs délibérations par le déchaînement de l'opinion publique. Si les passions sont excitées ou si le conflit intéresse le pays à un haut degré, le pacte sera radicalement inopérant.

Enfin l'obligation de recourir aux bons offices d'un État tiers est une clause vaine, si un des pays est décidé à la guerre; et, s'il en est autrement, les diplomates sauront aisément provoquer ces interventions. N'a-t-on pas vu la Convention de la Haye déclarer que tout État pourrait proposer ses bons offices sans qu'un autre État puisse voir en cela un acte antiamical; et cependant aucun Gouvernement n'osa le faire, alors que l'opinion publique y poussait, dans le conflit anglo-transvaalien. C'est que, conscients des

réalités, les Cabinets comprenaient l'inanité d'une pareille démarche. En résumé, « quiconque voudra la guerre s'évadera par la porte des cas réservés. Mais à quoi bon, puisque, si un conflit vaut la guerre, le traité ne l'évite pas ; et, s'il ne la vaut pas, un arrangement spécial offre toujours moins de danger qu'une obligation générale ; de cette affaire-là, nous aurions le risque et pas le profit[1]. » C'est ce que les délégués chiliens refusant de signer le traité général d'arbitrage de Washington en 1890, faisaient très bien valoir en ces termes : « Dire que ce moyen (l'arbitrage) sera employé toutes les fois que le conflit qu'il s'agira de faire cesser n'affectera point, par exemple, la dignité nationale, et dire que le Gouvernement intéressé décidera si la difficulté pendante est de telle nature qu'elle puisse être résolue par le moyen de l'arbitrage, c'est dans le fait une même et identique chose, puisque dans les deux cas la même liberté d'action est réservée[2]. »

Il faut donc bien se persuader qu'un tel traité ne serait applicable que pour les questions secondaires, celles qui sont habituellement tranchées sans grande difficulté par la diplo-

1. Editorial de *l'Eclair*, 7 juillet 1903.
2. Voir *Documents annexes*, VII, p. 283.

matie, et non pour les questions principales, qui, seules, peuvent amener une lutte violente. Dans le discours déjà cité, M. Balfour a pris bien soin d'avertir ses concitoyens... et les autres : « Il se réjouit, dit le compte rendu de son discours, de penser que la réunion de ce soir n'a pas lieu dans un esprit de rêverie utopique : personne ne se fait illusion ; il ne suffit pas d'un *fiat* de l'assemblée pour procurer la paix au monde ; seulement toutes les personnes présentes au banquet sont déterminées à chercher de concert *le remède à ces petits malaises* qui, si on n'y veillait pas, pourrait devenir de graves maladies. » Ce sont seulement les « froissements mesquins », comme il le dit, que l'arbitrage peut apaiser.

*
* *

Il importe même d'insister sur un point[1] : par sa nature même, l'arbitrage est impuissant à résoudre toute une série de litiges, les plus graves, ceux qui habituellement sont gros de danger de guerre. Dans bien des cas, en effet, un conflit naît, non point sur l'application

1. Ce point est marqué par une note russe soumise à la Conférence de la Haye, citée dans l'opinion de M. Dupuis.

d'un traité, non point sur l'interprétation de principes du droit international, mais parce qu'un traité, parce qu'un état de choses ne répond pas aux nécessités présentes. Ce qu'une puissance réclame, c'est *non pas le maintien, mais la réformation* des actes. Quoi d'étonnant à cela? Un traité est fait pour un temps, pour un milieu; si ce milieu se modifie, le traité ne doit plus se maintenir en vigueur. Un certain mode de relation internationale ne peut survivre aux circonstances qui l'ont fait naître. Or, pour modifier ces traités, il n'y a pas de législateur international qui ferait ces changements, comme un législateur ordinaire modifie nos lois, quand elles ont cessé d'être en concordances avec le milieu social. Que s'ensuit-il, sinon que, seule, la diplomatie est capable de réformer ces traités ? L'arbitre, qui juge selon les textes, est incapable d'accorder ces textes anciens avec les nécessités nouvelles [1].

1. C'est tellement dans la nature des choses qu'en une autre matière, où il y a aussi conflits et arbitrages, dans la législation entre ouvriers et patrons, il n'en est pas autrement : « D'ailleurs, comme l'arbitrage entre nations, l'arbitrage ne pourra porter que sur des points secondaires, présentés sous une forme juridique précise, des *questions d'interprétation des contrats*. Mais s'agit-il d'*établir ces contrats*, de déterminer la part de chacun dans le produit, c'est une question de vie pour les ouvriers, eux seuls peuvent en décider. Il ne s'agit plus d'ergoter avec les formules, mais d'imposer de force ses conditions à l'adversaire vaincu. » (*Mouvement socialiste*, 15 juin 1903, p. 317.)

Or, quels sont actuellement les différends entre la France et l'Angleterre ?

En Égypte, l'Angleterre demande qu'on lui reconnaisse une situation de droit, que tous les textes, toutes ses promesses lui refusent. Elle réclame un état de choses nouveau : l'arbitrage est impuissant.

A Terre-Neuve, nos droits sont incontestables ; l'Angleterre ou sa colonie désire que nous renoncions à certains d'entre eux : c'est encore la réclamation d'un état de choses nouveau et l'inefficacité de l'arbitrage.

Aux Nouvelles-Hébrides, chacune des deux puissances aspire à posséder l'archipel entier : cette prétention est toujours celle de l'établissement d'un ordre de choses nouveau, se fondant beaucoup plus sur des intérêts rivaux que sur des droits certains exclusifs des droits du voisin ; l'arbitrage, qui pourrait à la rigueur s'appliquer, ne saurait guère être accepté, sans qu'on donne à l'arbitre plein pouvoir pour « couper la poire en deux », ce qu'un traité spécial peut raisonnablement faire, mais non un traité général.

Enfin, au Niger et au Tchad, — autre grave conflit franco-anglais, — l'exemple est typique : le traité de 1898 a délimité nos frontières : or, « les Français se trouvent empêchés de relier

Zinder avec leur colonie du Congo. Le désert sans route et sans eau qui sépare les deux régions est infranchissable et le seul chemin par lequel nos voisins pourraient se rendre d'une colonie à l'autre, c'est l'itinéraire que j'ai suivi (en pays anglais)[1] ». Nous demandons donc que, contrairement au texte, mais conformément à l'esprit de cette convention, la frontière soit ramenée à 65 kilomètres vers le sud. Or, on peut soumettre la question à n'importe quel tribunal arbitral : statuant en droit, la question ne fait pas de doute. Mais c'est en la diplomatie que nous espérons pour établir ici un ordre de choses nouveau. Encore une fois, l'arbitrage est un remède vain. Et ainsi, dans toutes les questions délicates, dangereuses, l'arbitrage ne peut rendre *par son essence même* aucun service[2] et il en sera presque toujours de même, parce que les conflits dangereux naissent non de difficultés d'interprétation, mais de *la volonté des États de modifier l'état de choses existant.*

1. Renseignements du capitaine Cochrane, résident anglais au Bornou (*Bulletin du Comité de l'Afrique française*, juin 1903).

2. Nous parlons, bien entendu, du traité permanent d'arbitrage, où il est impossible, à moins d'abdication absolue, de donner à une commission arbitrale ou à un arbitre le pouvoir dit « d'amiable composition », c'est-à-dire de juger en équité, comme bon lui semblera, sans être forcé de suivre les principes admis de droit international.

*
* *

Ainsi, nous ne pourrons raisonnablement espérer résoudre par l'arbitrage que des conflits secondaires, ceux que M. Balfour appelle des « froissements mesquins ». Or, on peut poursuivre ce but par deux méthodes. La première est plus attrayante, car elle est rapide, promet beaucoup et ouvre de vastes horizons : c'est celle du traité général avec réserve. Mais, si elle promet beaucoup, elle tient peu ; elle fait naître d'immenses espérances pour amener à de grandes déceptions, et à ce titre elle compromet la cause de l'arbitrage, elle décourage et elle peut être socialement dangereuse ; enfin elle présente certains périls par les discussions irritantes qu'elle peut soulever et elle oblige de liquider d'une façon absolue tous les différends passés, ce qui peut être très long, pas toujours opportun, voire même gros de conflits.

L'autre méthode est plus modeste, moins tapageuse, plus lente ; elle apparaît comme plus sûre, plus conforme à la nature qui ne fait pas de sauts : *natura non fecit saltus*. Elle procède par étapes : d'abord conclure le plus d'arbitrages spéciaux, pour une espèce, qu'il sera pos-

sible d'instituer; puis par lente progression, par observations précises et continues, faire des traités d'arbitrage permanents pour quelques années, mais pour des points très spécialisés, voir même en y ajoutant tout d'abord des réserves; et peu à peu, à mesure que les réalités s'y prêteront, étendre le domaine de ces traités d'arbitrage. On a déjà commencé à marcher dans cette voie : dans ce que l'on peut appeler le droit administratif international, en matière de postes [1], chemin de fer, etc., il y a déjà des clauses de ce genre, dites « clauses compromissoires ». C'est la voie à suivre, trop lente au gré des ardents, mais qui nous paraît la plus sûre, celle dont il il faut attendre les progrès définitifs; en un mot, si l'expression n'est pas trop ambitieuse, c'est, à notre sens, la méthode scientifique [2].

1. Par exemple, l'article 16 du traité de Berne de 1874, en matière d'union postale universelle, stipule l'arbitrage permanent et sans réserve pour l'interprétation de ce traité. (Cf. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1877, p. 316.)

2. C'est, semble-t-il, la méthode qu'a recommandé M. de Plener, président de la onzième conférence interparlementaire tenue à Vienne, en septembre 1903 : dans son discours d'ouverture il a déclaré que, *pour le moment*, on devait savoir gré aux gouvernements de s'habituer à invoquer les tribunaux d'arbitres, en insérant dans des conventions spéciales, une clause concernant l'arbitrage. C'est, — à titre d'exemples, — ce qu'a fait l'Autriche dans la convention consulaire, conclue le 8 mars 1902 avec la Bulgarie : il y est stipulé que les difficultés touchant l'interprétation de cette convention seraient déférés à la Cour de la Haye.

III

LES PROJETS

LES PROJETS DE TRAITÉS SANS CLAUSE DE SAUVEGARDE. — LE PROJET DES « PACIFISTES » ANGLAIS. — LE PROJET BARCLAY. — LES PROPOSITIONS OPPORTUNES.

A la lumière des idées que nous avons ainsi essayé de dégager, que valent les traités proposés d'arbitrage permanent entre la France et l'Angleterre ? Nous disons les traités, car il y a un assez grand nombre de projets : nous reproduisons dans nos documents annexes les principaux d'entre eux. C'est à ceux-là seulement que nous ferons allusion.

Les traités d'arbitrage permanent, absolu et sans réserve, ont été formulés dans une résolution, celle du Congrès de la Paix tenu à Rouen en 1903 [1] et dans deux projets : l'un

1. La résolution se contente d'affirmer le principe de l'arbitrage obligatoire, général, sans réserve et du renvoi exclusif à la Cour de la Haye. (Voir *Projet du Congrès de la Paix : Documents annexes*, XIV, p. 322.)

d'initiative purement privée émane de M. Émile Arnaud président de la Ligue internationale de la Paix et de la Liberté, membre du « Comité « de Propagande en faveur du traité d'arbitrage « permanent entre la France et l'Angleterre », il nous a donné son texte dans une brochure : *Un Traité d'arbitrage permanent entre la France et l'Angleterre* (1903), et l'on peut résumer comme suit les grandes lignes de son projet : Tous les litiges sont soumis à la cour de la Haye : les réclamations pécuniaires, d'ordre secondaire, et non territoriales, sont jugées par cinq arbitres, dont un seul peut être un national; or, la majorité de quatre est définitive. Les réclamations territoriales ou d'une importance grave sont jugées par sept arbitres, dont un seul toujours peut être un national et la majorité de six est définitive. Enfin toute atteinte à l'honneur d'un État, ainsi que toute fin de non-recevoir basée sur une atteinte à l'autonomie ou à l'indépendance, est jugée par ce que l'auteur appelle le « tribunal d'honneur des nations » qui se compose des membres de la Cour de la Haye à raison d'un par nation : il n'y a donc encore qu'un national et la majorité ordinaire est ici suffisante. Ainsi il s'agit bien, comme nous le disions,

d'un traité d'arbitrage général et sans réserve[1].

L'autre projet s'inspire du traité italo-argentin signé à Rome le 23 Juillet 1898 et non ratifié : d'après ce traité, selon son article 1er : « Les Hautes Parties contractantes se sont obligées à soumettre à un jugement arbitral tous les litiges, quelles qu'en soient la nature et la cause, qui viendraient à surgir entre lesdites parties, si l'on n'a pu les vider amiablement par voie diplomatique directe. La clause d'arbitrage s'étend même aux litiges qui peuvent avoir une origine antérieure à la stipulation du traité. » Tous les litiges sont jugés par trois arbitres, un national pour chaque État et un tiers arbitre, nommé d'accord ou à défaut alternativement par le roi de Suède-Norvège et le président de la Confédération Suisse, de telle sorte — ce Président changeant chaque année — qu'on ignore même celui qui nommera le tiers arbitre, dont dépend le sort de l'affaire, qu'on ne connaît ni ses passions, ni ses intérêts ! Le traité ne mentionne aucune réserve et est donc aussi absolu que le précédent projet[2].

1. Pour les détails, voir *Projet de M. Emile Arnaud* (*Documents annexes*, XII, p. 313). D'après son exposé, il serait conclu pour trente ans. En toute hypothèse, ce serait absolument excessif pour un essai.

2. Pour les détails, cf. *Documents annexes*, IV, p. 267. D'après son texte, il est conclu pour dix ans.

Sur cette première catégorie de propositions nous serons brefs : quelque soit leur intérêt et leur valeur théorique, les considérations que nous avons fait valoir plus haut, après la presque unanimité des réponses de notre enquête, condamnent d'une façon complète ces projets qui n'ont, du reste, aucune chance d'aboutir.

*
* *

Une autre proposition, émanant des groupes pacifiques anglais [1], réserve au contraire expressément « les questions se rapportant à l'indépendance ou à la souveraineté ou à l'égalité avec d'autres nations ou à la forme du gouvernement ou aux affaires internes de l'un des Hauts Contractants ». On aperçoit de suite combien est compréhensive cette sorte de clause de sauvegarde.

En dehors même de cette clause, pour tous les différends un peu importants (conflits territorial,

1. Le traité a été rédigé par M. Westlake, membre anglais de la Cour de la Haye; il a été remis au Président de la République, lors de son récent voyage, avec une adresse signée par de nombreuses sociétés de la paix et associations d'arbitrage, des représentants des ligues démocratiques, du parti ouvrier, du parti radical, des Trade's Unions, de l'Eglise des quakers et par le directeur de la *Review of Reviews*, M. Stead et le propriétaire du *Daily News*. Il représente l'opinion des « pacifistes » anglais. Son parrain en France est M. Hubbard, qui l'a publié dans *l'Action* du 24 juillet 1903.

de juridiction, de droits de commerce, etc.) « dont il sera affirmé par une des Hautes Parties contractantes que de graves intérêts nationaux s'y trouvent compris » le tribunal sera composé de trois juges nommés par chaque partie et d'un sur-arbitre ; or, la décision ne sera « décisive » que s'il y a une majorité de cinq membres, c'est-à-dire que, pour ces différends, chaque nation restera juge d'elle-même. Aux conflits secondaires seuls on appliquera donc un véritable arbitrage dans les formes de la Convention de la Haye, devenues obligatoires entre les deux États; l'énumération faite de ces litiges de moindre importance aux yeux des promoteurs de ce traité est intéressante et peut indiquer la voie à suivre pour conclure des traités permanents, mais spéciaux et limités [1].

1. Voici cette liste : *a*) Toutes réclamations d'indemnité pécuniaire, soit entre les Etats contractants ou entre les citoyens de l'un ou de l'autre, soit entre l'un des Etats et des citoyens de l'autre, *là où le principe de l'indemnité a été reconnu par les Parties contractantes. b*) Tous les différends survenus entre les Parties contractantes par rapport aux traités de commerce; la délimitation de colonies, de possessions territoriales et de sphères d'influences *réciproquement reconnues*; l'interprétation et l'application de traités, de conventions et d'accords déjà existants pour le règlement des communications et du commerce international, et en particulier de conventions se rapportant aux postes, télégraphes, téléphones et chemins de fer, à la protection des câbles sous-marins, la navigation et l'empêchement des accidents en mer, la protection des droits d'auteurs littéraires, dramatiques et musicaux, la protection des brevets d'invention, des marques de fabrique ou de commerce, des noms de raisons sociales et autres droits de propriété industrielle; aux poids et mesures, quarantaines, mesures de précaution sanitaires et

S'il ne s'agit donc en réalité que de soumettre à l'arbitrage des différends minimes, le traité proposé n'en reste pas moins un traité à portée générale, prétendant du premier coup régler un nombre infini de matières, remettant en question par sa portée même tous nos différends avec l'Angleterre et obligeant ainsi — avant de pouvoir être signé — à de longs délais ; à ces titres, il encourt les critiques que nous avons formulées plus haut [1].

Une place à part doit être réservée au projet connu sous la dénomination de projet Barclay, du nom de son principal promoteur. Il le mérite d'abord parce qu'il n'est pas né purement et simplement dans l'imagination d'un homme, mais ne fait que reproduire le projet Salisbury-Cleveland ou Olney-Pauncefote signé le 12 janvier 1897 et rejeté par le Sénat américain. Il le mérite ensuite parce que c'est le seul projet détaillé pour lequel on puisse actuellement envisager une possibilité de réalisation, étant vrai-

vétérinaires ou dirigées contre le phylloxéra ; au règlement des pêcheries extra-territoriales ; aux questions de procédure civile, extradition, succession, assistance judiciaire mutuelle et assistance mutuelle gratuite des malades pauvres ; à la suppression de l'esclavage et de la traite, au commerce des boissons alcooliques et à l'importation d'alcool en Afrique et dans d'autres territoires sous la dépendance d'Etats européens.

1. Pour les détails, voir *Documents annexes*, XIII, p. 317 : *Projet de l'association internationale de l'arbitrage et de la paix de Londres.*

ment une œuvre anglaise, d'inspiration et d'esprit. Enfin, son originalité même lui assure une mention spéciale[1] : en quoi consiste-t-il en effet? Tous les conflits *futurs*[2] sont divisés en deux catégories. Dans la première, on range « tout différend ayant le caractère d'une réclamation territoriale[3] » et en toute matière tout différend de principe[4]; dans ces cas — les plus importants, — il n'y a pas arbitrage, en réalité; il y a seulement la nomination d'une Commission de conciliation. Chaque État choisit 3 représentants et aucune sentence n'est obligatoire que si elle est rendue par 5 voix contre 1; il ne s'agit donc que d'une simple Commission diplomatique qui essaie de résoudre le conflit à la place des

1. Sur ce traité et son esprit, voyez l'article de M. Barclay dans la *Fortnightly Review* de juin 1902, et une brochure anonyme rédigée sous son inspiration : *Note sur le projet d'arbitrage permanent entre la Grande-Bretagne et la France.* Voir encore un article de M. J. Gaillard dans la *Revue de la Paix* du 25 mai 1903.

2. Il ne peut s'agir que des conflits futurs, l'article 1er ne parlant que « des questions litigieuses qui *surgiront* ». Mais si le conflit doit être futur, rien n'empêche, semble-t-il, que la matière du différent soit ancienne, sans quoi on se heurterait à des difficultés étranges d'interprétation. Il suit de là, qu'*ipso facto*, toutes nos difficultés avec l'Angleterre seraient remises en question.

3. L'article 9 comprend expressément dans ces différents toute question de servitude, de droit de navigation et de pêcherie.

4. Le traité s'exprime ainsi : « Si le tribunal reconnaît à la demande des Hautes Parties contractantes que la qualification de cette réclamation entraînera nécessairement une décision sur une question de principe constatée d'une importance grave et générale concernant les droits internationaux », il faut ranger ce cas dans la catégorie ci-dessus indiquée.

chancelleries compétentes[1], et qui est permanente, — enlevant ainsi au ministre responsable les moyens d'action qui justifient sa responsabilité. La deuxième catégorie comprend les réclamations pécuniaires et les différends « au sujet desquels l'une des Hautes Parties contractantes peut invoquer contre l'autre des droits résultant d'un traité ou de toute autre cause, pourvu que ces différends n'aient pas le caractère de réclamations territoriales », et qu'aucune question de principe ne soit en jeu : il y a alors un véritable traité d'arbitrage permanent; la question est jugée par 3 ou 5 arbitres, chaque État en nommant 1 ou 2; quant au sur-arbitre, à défaut d'accord, il est désigné par le roi de Suède et Norvège et c'est lui, en somme, qui décide de l'affaire, car c'est lui qui fait la majorité souveraine[2]. Ainsi se trouvent accolés un traité de conciliation

1. Mais le traité contient cette bizarrerie que les deux Etats devront choisir leurs représentants parmi les membres des tribunaux supérieurs, de telle façon que ce seront des personnes notoirement incompétentes qui seront chargées des plus délicates questions diplomatiques.

2. Mais, très habilement, les négociateurs se sont réservé une porte de sortie : d'après l'article 10, chaque Etat peut en effet, en tout temps aviser l'autre Etat « qu'à raison de la modification matérielle des circonstances sous l'empire desquelles le présent traité est conclu, elle estime qu'*il est opportun de désigner* un remplaçant » au roi de Suède-Norvège, pour la nomination du sur-arbitre. Il sera donc très aisé à chaque Etat de faire une telle déclaration et de paralyser quand il voudra le fonctionnement de l'arbitrage.

pour les questions principales et un traité d'arbitrage pour les questions secondaires. C'est ainsi que les promoteurs du traité peuvent très habilement ne parler que d'arbitrage en France, où l'idée séduit[1], et que de conciliation en Angleterre, où les milieux influents ne veulent à aucun prix, surtout depuis la guerre du Transvaal, entendre parler d'arbitrage obligatoire, mais acceptent l'idée de nommer des Commissions franco-anglaises chargées d'étudier les litiges et d'en proposer la solution aux Gouvernements[2].

Du traité d'arbitrage permanent, général et non spécial, nous ne dirons rien sinon qu'il encourt les critiques que nous lui avons adressées ; quant à l'idée des commissions conciliatrices, c'est une vieille pratique qu'on essaie de rajeunir, pas très heureusement à notre sens. Puisque les propagateurs de ce traité sont les premiers à déclarer que ce qu'ils veulent, c'est non point un traité déterminé, mais une affirmation de la volonté pacifique réciproque des deux États, qui se manifeste par un acte[3], puisque

1. Discours de M. Barclay, le 24 mai 1903, à l'Assemblée générale de la *Société française pour l'arbitrage* entre nations (*Revue de la Paix*, 25 avril 1903).
2. *Temps*, correspondance de Birmingham du 22 avril 1903.
3. *Documents annexes : Projet Barclay* (communication de M. Barclay, p. 323).

cependant une signature leur paraît bonne et l'esprit d'entente insuffisant, il importe seulement de prendre dans leur projet ce qui peut paraître actuellement avantageux. Or à notre sens si nous voulions tirer des bonnes dispositions actuelles, un profit véritable et pratique en matière d'arbitrage, c'est à une commission de jurisconsultes qu'il faudrait s'adresser : elle serait chargée d'élaborer un traité d'arbitrage permanent, non pas général et à vaste ambition, mais modeste et sûr, spécial à quelques questions « mesquines », comme dit M. Balfour, à quelques-unes de ces matières de droit administratif international, où l'on pourra faire un essai et un premier pas.

Par là nous aurons extrait de ces propositions intéressantes le germe bienfaisant qu'elles contiennent. Certains trouveront que nous ne le faisons pas se développer assez vite: mais de même qu'à côté de la plante de serre, qui croît artificiellement et meurt aussitôt, l'arbre pousse de lentes racines, qui se maintiennent au sol pour toujours, de même l'institution créée avant terme par l'engouement qui passe, sera jetée bas au premier souffle contraire, tandis que l'imperceptible et naturelle croissance, toujours trop lente au gré de nos désirs, finira peut-être par

produire dans la terre de l'histoire, l'olivier de paix dont on veut trop tôt cueillir les rameaux. Comme on l'a justement rappelé, en empruntant le mot profond du plus ancien des grands tragiques grecs : « Le temps ne consacre que les œuvres où il a eu sa part. »

IV

LE TRAITÉ D'ARBITRAGE FRANCO-ANGLAIS DU 14 OCTOBRE 1903

SA VALEUR, SON HISTOIRE, SA SIGNIFICATION

C'est le 14 octobre 1903, que lord Lansdowne, ministre des Affaires étrangères d'Angleterre, et M. Cambon, notre ambassadeur, ont signé à Londres le traité d'arbitrage permanent existant entre les deux pays : limité quant à la durée, — il est conclu pour cinq ans, *et on n'en prévoit pas le renouvellement*, — il l'est aussi quant aux différends soumis à l'arbitrage et réserve dans tous les cas les conflits graves[1].

Cependant dès que la conclusion de cette convention fut connue à Paris, le Ministre des Affaires étrangères français reçut les marques les plus empressées d'approbation de la part des promoteurs de l'arbitrage : une lettre du Président du récent Congrès de la Paix de

1. Voyez le texte du traité aux *Documents annexes*, I, p. 260.

Rouen lui adressa les plus vives félicitations des « Pacifiques ». M. d'Estournelles l'assura que le traité qu'il venait de signer était « une étape nouvelle qui nous rapproche du but le plus digne à nos yeux de la politique de notre temps: l'organisation de la paix[1] ». Enfin, si l'on en croit une information du *Standard*, M. Thomas Barclay aurait qualifié cet accord d' « événement de première importance ».

D'autre part, on a pris soin de nous conter dès le premier jour l'histoire des négociations de ce traité : on nous a confié que l'initiative en remontait au Ministre des Affaires étrangères de France, que celui-ci eut à Paris avec M. Cambon des conversations sur ce sujet dans le courant de mai 1903 et que c'est le 19 mai qu'il faisait parvenir à Londres une formule qui précisait sa pensée. On nous a appris en même temps que les « négociations furent laborieuses », et on a laissé entendre que le Gouvernement Anglais était hésitant. Enfin, après cinq mois occupés par ces *laborieuses négocia-*

1. Répondant à M. Clémenceau dans un article du *Matin* (20 octobre 1903), M. d'Estournelles commenta le traité en termes plus réservés ; il admet qu'il n'est « qu'un germe, un embryon de justice », mais qu'il est bon de « pousser à la pratique habituelle de l'arbitrage, d'accepter des réserves qui s'atténueront avec le temps, de préparer l'opinion à exercer son rôle modérateur, etc. »

tions, on est parvenu à se mettre d'accord sur un texte.

De tels efforts, de telles difficultés et de telles félicitations pourraient faire croire qu'un acte important est enfin intervenu, que l'entente cordiale n'est point qu'en parole, qu'en résumé nous avons dû obtenir un traité qui fera époque dans l'histoire des rapports franco-anglais.

*
* *

Quelle en est donc la valeur et la signification?

Pour en connaître la valeur comme traité d'arbitrage, il me paraît suffisant de lire attentivement le texte de cet accord : on a eu la franchise de ne point mettre dans un article premier : « L'arbitrage sera obligatoire dans tous les cas entre les deux pays », pour, dans un article second, en excepter toutes les applications possibles. Il ne s'agit en effet que des « différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les deux parties » : on en excepte donc expressément tous ceux qui porteraient sur une modification au *statu quo*, désirée par l'un des États, — litiges qui, comme nous l'avons vu, sont en dehors de la sphère d'action de l'arbitrage, et

qui cependant sont de nature à provoquer les plus sérieuses difficultés : les changements territoriaux ou les modifications de droits que l'un ou l'autre des États peuvent avoir en vue au Maroc, à Terre-Neuve, sur la frontière Say-Barroua dans l'Afrique Occcidentale, etc., sont donc nettement écartés du domaine d'application de ce traité.

Ce n'est point tout : des conflits sur l'interprétation des traités peuvent recéler des différends politiques de première gravité : ainsi en Égypte. Aussi toutes les fois qu'une de ces constatations mettra en cause « les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur des deux États contractants », — et ce sera chaque Gouvernement qui en sera juge, — on aura le droit de se refuser à l'arbitrage : or, qui ne sent combien ces termes sont vagues, forcément imprécis et indéfiniment extensibles ! Chaque État peut, dans n'importe quel différend, déclarer que son intérêt vital est engagé ; pour toutes les questions maritimes, militaires et coloniales, ce n'est pas douteux et pour l'Angleterre moins que pour toute autre puissance ; pour les questions économiques et commerciales, il n'en est point autrement, avec l'importance croissante qu'elles prennent aujourd'hui dans la politique

mondiale. Alors on se demande quels seront les différends auxquels on pourra appliquer ce traité? A aucun ou presque, je veux dire seulement à des contestations « mesquines », comme disait M. Balfour, d'ordre juridique, ressortissant surtout au droit international privé ou administratif, contestations qui n'ont jamais troublé la paix entre les États.

Sans doute, il ne faut pas laisser accumuler ces petits désaccords, il faut les régler; à la longue, ils peuvent aigrir les rapports entre deux gouvernements, — comme dans un ménage les petits dissentiments journaliers, — ainsi que le faisait joliment remarquer dans notre enquête M. le baron de Courcel.

Mais il ne faut pas croire que ce traité aura grande influence sur eux : si l'on veut les résoudre par arbitrage, il est inutile que cette convention vienne dire que c'est obligatoire ; si l'on s'y refuse, notre convention permettra de se réfugier derrière le commode prétexte que l'intérêt vital est engagé, qu'il s'agit des bases du droit international admis par l'État; c'est ainsi que l'Angleterre a plus d'une fois rejeté des demandes, en se fondant sur des principes juridiques très différents de ceux du continent.

Il sera d'autant plus facile d'arguer de tels

motifs, qu'avant tout arbitrage les deux États devront conclure un compromis préalable « déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les délais à observer en ce qui concerne la constitution du tribunal arbitral et la procédure ». Ainsi il faudra se mettre d'accord préalablement : 1° sur la question à résoudre, ce qui permet bien des discussions sur la façon de la poser ; 2° sur l'étendue des pouvoirs des arbitres, — et c'est ici que chacun demandera que les arbitres jugent suivant les principes de son droit parfois fort différends de ceux du voisin; enfin 3° sur les délais dans lesquels on appliquera les stipulations de la convention de la Haye touchant la constitution du tribunal arbitral.

Que d'occasions par conséquent à de nouveaux conflits, — nous verrons cela plus loin, — et aussi que de moyens d'éviter l'arbitrage, si un des États n'y met pas de la bonne grâce. Ces quelques lignes d'articles sont parsemées de réserves, de faux-fuyants et l'on peut vraiment dire que le traité est par là vidé de son contenu.

Encore n'avons-nous pas indiqué toutes les fins de non-recevoir : il était indispensable, — comme on a pu le voir dans notre enquête, —

que l'on réservât les cas où nos alliés seraient intéressés dans un litige ; sans quoi le traité d'arbitrage aurait été contradictoire au traité d'alliance. On a donc inscrit dans l'accord actuel une réserve pour les contestations qui « touchent « aux intérêts de tierces puissances ». Or, qu'on le remarque, il ne s'agit pas seulement de droits déjà acquis par un autre État, mais de tout intérêt : et, en vérité, dans quelle question un peu importante, n'y aura-t-il pas quelque puissance tierce plus ou moins intéressée au litige survenant ; aujourd'hui que tous les intérêts des nations sont solidaires, que partout ils se touchent et s'entre-croisent, qui ne voit encore la porte de sortie presque toujours ouverte qu'on se ménage ainsi ?

Nous en avons assez dit, je crois, pour conclure que, comme traité d'arbitrage, cette convention est sans valeur propre ; les réserves qui y sont inscrites, — et qui devaient forcément y être inscrites : il suffit à cet égard de parcourir notre enquête, — sont telles qu'elles réduisent le traité à une expression de désir, de tendance actuelle, de volonté *présente* pacifique : dans n'importe quel conflit futur, si l'une des nations ne veut pas de l'arbitrage, elle peut le plus aisément du monde y échapper : le traité ne peut

la gêner en rien[1]. Si, au contraire, elle conserve cette volonté pacifique actuelle, elle appliquera la convention, mais le traité n'y sera pour rien ; sans lui, avec de telles dispositions d'esprit réciproques, on aurait eu tout aussi bien recours à l'arbitrage : alors à quoi bon un tel accord?

En résumé, selon cet acte, l'arbitrage sera obligatoire entre les deux États dans tels cas déterminés, sauf cependant certaines réserves ; or ces dernières sont telles que la valeur exécutoire de la convention est purement et simplement celle d'un vœu; c'est comme si on avait

1. C'est ce que confirme la conversation qu'a eue avec un rédacteur du *Temps* (*Temps*, 24 octobre 1903) M. Mouraviev, ministre de la Justice en Russie et président du tribunal d'arbitrage constitué pour régler la question des créances vénézuéliennes : « Il est une considération très simple et qu'on oublie souvent : c'est que l'arbitrage ne peut être que volontaire. Il n'y a point de gendarmerie internationale qui puisse forcer une nation à soumettre à un tribunal, où elle ne sera que partie, ses différends. *Toutes les conventions du monde n'aboutissent qu'à ceci : un Etat puissant n'ira devant le tribunal d'arbitrage que lorsqu'il le voudra bien.* — C'est précisément pourquoi quelques-uns doutent de l'efficacité de la récente convention et ne lui accordent qu'une médiocre importance. — Parce qu'ils demandent trop à l'arbitrage et que, à force de gonfler leurs espoirs, ils se font de l'arbitrage une idée fausse. Comment ne voient-ils pas qu'un progrès considérable est acquis, lorsqu'il existe entre deux nations la possibilité de régler, sans risque de complications ni de piqûres d'amour-propre, un différend sur une question de droit? Il n'existe point de gendarmerie internationale, mais il existe des opinions publiques nationales; ce sont elles, au besoin, qui forceront les deux Gouvernements à se servir du bienfaisant instrument qu'ils viennent de se donner. » C'est ce que nous soutenons, sauf que l'instrument a été forgé, comme nous allons voir, à la Haye, en 1899, et non par cette convention. Mais on aperçoit que l'important est non pas de donner une signature inefficace, mais de maintenir des dispositions d'esprit réciproques favorables.

convenu : « Dans les questions d'ordre juridique et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques. »

N'est-il pas vrai qu'entre ce vœu tel que nous venons de le formuler et notre convention, il n'y a, quant au fond, aucune différence ? Sous des formes diverses, c'est la même réalité. Or, cette formule que nous donnons, ce n'est pas autre chose que l'article 16 de la « Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux », dite Convention de la Haye : la France et l'Angleterre l'ont signée ; elle est exécutoire dans notre pays depuis le décret du 28 novembre 1900.

Nous avons donc *re-signé* avec l'Angleterre toute seule ce que nous avons déjà signé avec elle en même temps qu'avec un grand nombre d'autres États, il y a quatre ans. Voilà toute la valeur du traité nouveau : elle est grande, comme on voit !

ne ve…
ment du

* * *

N'aurait-il même pas une valeur négative, pour ainsi parler ? En d'autres termes ne pourrait-il pas présenter quelques inconvénients ? Nous avons vu que les traités généraux d'arbitrage conclus avec réserve, comme celui-ci, présentaient généralement trois désavantages : en premier lieu, ils faisaient miroiter aux yeux des peuples, des illusions qui n'avaient rien de conforme à la réalité : on pouvait faire croire aux foules que la paix était asssurée, l'armée inutile, les charges militaires à supprimer. En second lieu, ils remettaient en question toutes les difficultés présentes entre les deux nations et pressaient de résoudre tout de suite par l'arbitrage une série de conflits très délicats, qu'il pouvait n'être pas toujours opportun de soulever et surtout de soulever tous à la fois. Enfin, quand il s'agissait de l'appliquer, si une des puissances mettait de la mauvaise grâce, si elle était opposée à l'arbitrage et voulait éluder le traité, la discussion sur le traité venait s'ajouter à la discussion sur l'affaire elle-même et ne faisait ainsi que compliquer la situation, aigrir les rapports des deux chancelleries, leur permettre de s'accuser mutuellement de violation de traité : la route de la Haye pouvait mener sur le chemin de la guerre.

Nous devons reconnaître que le traité signé échappe presque complètement à ces critiques ou du moins n'en laisse subsister que le minimum : nous ne pouvons que complimenter M. le Ministre des Affaires étrangères, si, tout en se sentant obligé par sa situation politique de conclure un traité d'intérêt ministériel, il n'a voulu le faire que le plus bénin possible, pour échapper aux dangers que peut encore aujourd'hui recéler un traité général d'arbitrage permanent.

Notre traité, en effet, par sa brièveté et sa franchise, ne permet guère d'illusions, malgré les commentaires dont certains ont voulu l'entourer; en fait il en permet le moins possible.

Il ouvre tant d'échappatoires, il contient tant de réserves *expresses* que, lorsqu'une des deux nations se sentira peu disposée à user de l'arbitrage, il lui sera loisible de faire appel à une des clauses éludantes concertées, soit pour écarter les conflits qu'on ne voudrait pas soulever [1], soit pour repousser l'arbitrage, sans trop

1. On pourrait croire, en lisant le traité, qu'il écarte expressément les différends passés, pour ne pas les remettre en question, puisqu'il parle de ceux qui « viendraient à se produire ». Mais peut-on distinguer entre les conflits passés non résolus et les futurs : peut-on expressément réserver les premiers? Un conflit passé qu'on remet en question n'est plus passé, mais devient

aigrir les rapports des deux pays : ce n'est pas à dire que parfois le refus d'arbitrage ne pourra rendre la situation plus tendue qu'elle ne le serait sans un traité semblant y donner droit; mais enfin on a réduit au minimum ces chances fâcheuses; peut-être certains trouveront-ils que c'est encore trop qu'elles existent et qu'un accord, qui ne peut présenter que des éventualités de cette sorte, n'est point à recommander.

Quoi qu'il en soit, reconnaissons que les né-

présent ou futur, ou plutôt il est permanent, tantôt latent, tantôt déclaré.

On nous a répondu (Abrami, *Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1903, p. 549) que nous nous inspirions de « l'esprit du traité plus que de son texte ». M. Dupuis (*Correspondant*, 25 octobre 1903), le journal *le Temps* (16 octobre 1903), M. Mérignhac (*R. G. D. I.*, 1903, p. 808), estiment de même que ce traité ne vise pas les difficultés pendantes, car la lettre de la convention leur paraît formelle, et, quand ils veulent éviter toute équivoque, les traités d'arbitrage prévoient expressément le cas (traité panaméricain de 1890, italo-argentin de 1898). Ce dernier auteur fait cependant exception pour le différend de Terre-Neuve, parce qu'il existe déjà un compromis de 1891, auquel on est tenu de se conformer.

Malgré ces arguments, nous persistons dans notre opinion première : tous les discours des hommes politiques des deux pays, touchant l'arbitrage franco-anglais, supposent que le traité est destiné à régler les conflits actuels, à défaut de négociations diplomatiques et à supposer, bien entendu, qu'il ne s'agisse pas des intérêts vitaux, etc. (Voyez, par exemple, le discours du Président du Conseil des ministres de France au banquet offert aux membres du Parlement anglais le 26 novembre 1903 : « J'appelle de mes vœux l'application de la convention nouvelle aux litiges pendants entre les deux pays, si toutefois les deux gouvernements ne parviennent pas à les résoudre par des négociations préalables. ») Au reste, quel étrange traité que celui qui ne devrait s'appliquer qu'à des différents futurs dans leur cause, comme dans leur manifestation, alors que sa durée est limitée à cinq ans, sans renouvellement prévu ! Mais nous concédons bien volontiers qu'il peut y avoir doute sur l'interprétation de la convention, et cela seul suffit à créer un nouveau moyen pour éluder son application. C'est dire une fois de plus que sa rédaction permet de ne l'appliquer jamais.

gociateurs du traité ont su élaborer une convention méritant le minimum de critique possible, puisqu'ils ont su dépouiller un traité général d'arbitrage permanent de ce qu'il peut avoir encore de prématuré et de dangereux, en le rendant presque complètement vain, inopérant et inutile : notre diplomatie a droit à notre reconnaissance.

* * *

Nous disons que ce traité ne présente aucun intérêt diplomatique, entendu comme traité d'arbitrage ; car, — on doit le reconnaître, — s'il n'a aucune valeur à ce titre, il peut avoir une signification utile à d'autres égards : c'est ce que l'on peut essayer de dégager.

On nous a dit que les négociations de ce traité furent laborieuses ; nous savons qu'elles ont occupé cinq mois : comment expliquer un pareil effort pour arriver à un pareil résultat, si ce n'est en pensant que les propositions primitives furent plus étendues, mais minutieusement discutées en Angleterre, et qu'en désespoir de cause et pour couvrir un insuccès difficile à avouer, on en arriva à ce traité de consolation : dès sa signature, nous avions exprimé notre

opinion sur ce point[1] : aujourd'hui le livre jaune publié en novembre 1903 permet de changer en certitude ce que nous regardions comme une probabilité; il permet de se rendre compte nettement des causes de ce traité et des dispositions que l'Angleterre y apporta.

C'est en mai 1903, que M. Delcassé donna verbalement à notre ambassadeur à Londres des indications en vue de la conclusion d'un tel accord. Par une dépêche du 20 mai, M. Cambon rend compte de sa mission : « Quant à lord Lansdowne, il m'a déclaré qu'on ne pouvait demander à un Gouvernement de se lier absolument les mains et que, suivant lui, par leur nature ou leur importance, certaines questions devaient échapper à l'arbitrage. » Cependant le Ministre des Affaires étrangères anglais ajoute : « que le mouvement en faveur d'un traité permanent était si général que le Gouvernement ne pouvait se dispenser d'en tenir un large compte ». Malgré cette réserve toute diplomatique, le ministre anglais laissa tomber les négociations et il fallut que, deux mois après, par une dépêche du 16 juillet, M. Delcassé pria notre ambassadeur « de saisir la première occa-

1. Cf. *Questions diplomatiques et coloniales*, 1er novembre 1903.

sion d'en conférer à nouveau avec lord Lansdowne ».

Il en donne comme raison la poussée de l'opinion publique : « Depuis lors (votre lettre du 20 mai), cette question n'a cessé d'être agitée des deux côtés du détroit. De nombreuses adresses me sont parvenues dans lesquelles une entente de ce genre est réclamée avec insistance soit par des Chambres de commerce, soit par des particuliers. »

Le 5 août, M. Cambon transmet le projet français au Secrétaire d'État, et c'est seulement par une dépêche du 29 septembre que nous apprenons la réponse favorable qui lui a été faite. Sur la base de ce projet primitif, le quai d'Orsay fit préparer le traité actuel qui fut adopté sans changement.

Il n'est donc point douteux que le Cabinet anglais n'avait pour l'arbitrage qu'un goût très modéré ; c'est sur les instances de notre diplomatie et de l'opinion publique, qu'il se décide à signer l'acte du 14 octobre. Encore ce ne fut qu'après avoir apporté aux projets primitifs des atténuations successives dont les avatars sont suggestifs. M. Delcassé proposait comme première formule d'arbitrage obligatoire « les divergences sur l'interprétation juridique des con-

ventions existantes entre les deux pays ». Lord Lansdowne se déclara, paraît-il, « très frappé » de l'expression et ajouta « qu'il y avait *peut-être* là une base d'entente satisfaisante », mais ses déclarations, que nous avons rapportées ci-dessus, donnèrent à penser : on comprit, au quai d'Orsay, que pour arriver à un résultat, il faudrait se contenter d'un acte modeste et, à la formule primitive, on en substitua une nouvelle : on peut ainsi suivre les décolorations de l'idée première[1].

La rédaction définitive emprunta à cette deuxième formule les idées qu'elle contenait, — en essayant de les exprimer dans un meilleur style ; d'autre part, elle y inséra encore une réserve : celle concernant les traités touchant aux intérêts des tierces puissances[2] ; puis elle

1. Voici la deuxième formule approuvée par le Conseil des Ministres de France : « Les différends tombant sous l'application de l'article 16 de la Convention pour le réglement pacifique des conflits internationaux, conclue à la Haye le 29 juillet 1899, c'est-à-dire les différends d'ordre juridique et particulièrement ceux qui sont relatifs à des difficultés d'interprétation ou d'appréciation des conventions existantes, qui viendraient à se produire entre les Hautes Puissances contractantes seront, — à la condition cependant qu'ils ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur des dites Puissances contractantes, et si, d'autre part, ils ne peuvent être résolus par la voie diplomatique, — soumis à la Cour permanente d'arbitrage, conformérent aux dispositions de la Convention susmentionnée. » (Dépêche du 16 juillet).

2. Cette rédaction définitive nous est signalée par une dépêche du 7 octobre. — On peut voir que dans notre enquête, publiée presque tout entière dans les *Questions diplomatiques* entre le 16 juillet et le 7 octobre, nous avons insisté sur cette question des tierces puissances.

y ajouta l'article 2 obligeant à un compromis spécial pour chaque espèce et l'article 3 qui limite à cinq ans, — sans prolongation prévue, — la durée de cet arrangement[1].

Il est donc aujourd'hui certain que, comme nous l'avons dit, les Anglais, du moins les sphères gouvernantes, n'ont qu'un goût très modéré pour l'arbitrage : malgré leurs désirs de nous être agréables — et il semble qu'ils le veuillent actuellement, surtout quand il s'agit d'une manifestation aussi platonique. — le Gouvernement Anglais n'a surmonté sa répulsion pour l'arbitrage généralisé que dans la mesure où il pourra se dégager quand il lui plaira ; c'est ce qu'une note officieuse publiée par le *Times*, le 10 octobre 1903, a très bien marqué : « La seule raison d'être de ce bruit (d'un traité général d'arbitrage), c'est qu'il est question d'un simple et bref arrangement tendant à soumettre à l'arbitrage des différends d'un caractère juridique, particulièrement ceux affectant l'interprétation à donner à des traités existants. Il y a même une ou deux restrictions à ce modeste arrangement. On n'aurait recours à l'arbitrage que dans les cas où les méthodes

1. Voyez-en le texte aux *Documents annexes*, I, p. 260.

ordinaires de la diplomatie seraient inefficaces... On verra de la sorte que la convention projetée n'a pas grand'chose de commun avec un traité général d'arbitrage applicable à tous les différends sérieux pouvant s'élever entre les deux pays. L'opinion compétente est en général opposée à un traité de ce genre, et il n'en est pas question. » Tel est l'esprit de la convention; et il nous renseigne sur les dispositions de nos voisins d'outre-Manche en cette matière.

La signature de cet arrangement a cependant une signification qui n'est pas absolument à dédaigner : elle est, comme le demandait M. Barclay, le sceau donné à ce que l'on appelle l'entente cordiale, à ce que nous préférons nommer le rapprochement franco-anglais; à ce sujet, nous avons déjà dit nettement notre sentiment : nous nous en réjouissons. Ces relations de bon voisinage sont souhaitables ; seulement nous serions très désireux qu'elles aient un effet utile et pratique; et vraiment, si notre diplomatie a été occupée cinq mois durant à négocier ce traité, nous ne pouvons que regretter le temps perdu en paroles vaines et nous espérons qu'elle aura à cœur de mettre à profit les dispositions actuelles pour résoudre les différends sérieux qui subsistent à l'état latent :

on n'a pas su employer à propos la manière forte; on veut aujourd'hui employer la manière douce, nous en sommes heureux; mais, de grâce, qu'on ne laisse pas passer l'heure encore une fois : nous sommes en droit de compter sur la bonne volonté et la vigilance de notre diplomatie à Paris comme à Londres et nous attendons autre chose qu'une signature au bas d'un vœu platonique : le moindre grain de mil ferait bien mieux notre affaire[1]...

1. Les idées développées dans ce chapitre sur la valeur et la signification du traité du 14 octobre avaient été esquissées par nous dans la *Revue des Questions diplomatiques et coloniales*, dès le 1er novembre 1903. Dans le *Correspondant* (25 octobre 1903) M. Dupuis, dans la *Revue politique et parlementaire* (10 décembre 1903) M. Abrami, sont arrivés à des conclusions analogues. Dans la *Revue générale de Droit international public* (1903, p. 799), M. Mérignhac estime que ce traité « a comme orientation générale une portée des plus considérables », mais reconnait que « les parties, si elles ne l'appliquent pas de bonne foi, lui échapperont souvent ».

V

CONCLUSION : L'ARBITRAGE, LE DÉSARMEMENT ET L'ENTENTE FRANCO-ANGLAISE

A désirer pour le moment limiter non pas l'arbitrage, mais les traités généraux obligeant préventivement à l'arbitrage, à mettre en garde, comme nous venons de le faire, sur leur valeur effective et réelle, nous sentons bien que nous encourrons les reproches de certains pacifiques aussi bien intentionnés que peu réalistes.

Comment, nous diront-ils, mais sans traité général vous n'obtiendrez aucune sauvegarde sérieuse pour l'avenir : vous nous parlez d'une institution spéciale qui peut avoir son utilité, mais ne présente point cette garantie que nous estimons trouver dans une convention longuement prévoyante. Dès lors, la paix n'est plus assurée pour toujours. Notre but n'est pas atteint. C'est la faillite de nos espérances.

Hélas ! c'est trop exact; mais je crois qu'il vaut mieux l'avouer franchement que jeter des

illusions aux peuples, alors qu'on devrait savoir l'inanité des espérances qu'on fait miroiter. Parce qu'un traité comme celui d'Olney-Pauncefote aurait existé en 1898, il y a fort peu de probabilités pour que la crise en eût été le moins du monde atténuée. Si l'esprit pacifique n'existe pas de chaque côté, ce n'est point une barrière de papier, une Commission de plus ou de moins qui fera éviter la guerre. Voilà ce qu'il faut avoir la franchise de dire; *ce sont les esprits et non les institutions qu'il faut transformer*, mais comme il est plus facile de signer un acte que d'agir sur l'opinion publique de l'avenir, on prend trop aisément de louables désirs pour des réalités et l'on se suggestionne un peu ambitieusement qu'un traité pourra avoir une influence sur les passions populaires de demain.

Mais ce qu'il y a de plus dangereux, c'est assurément de faire miroiter aux yeux populaires un avenir de paix assuré, si l'on signe un tel traité[1]. A une nation qui souffre des charges

1. C'est l'article 2 du projet Arnaud, qui est ainsi rédigé: « Les Etats contractants s'engagent à ne se livrer, l'un vis-à-vis de l'autre, directement ou indirectement, à aucun acte de guerre »! C'est le préambule du projet Westlake qui déclare: « Souhaitant augmenter le bonheur et la prospérité de leurs pays en allégeant les fardeaux qui pèsent sur eux ». C'est *la Petite République* du 12 juillet 1903 qui, dans son leader article, inventant de toutes pièces une phrase qu'elle place dans la bouche du

militaires, on laisse croire, si même on ne s'efforce pas de le lui faire croire, qu'il suffit d'un peu de bonne volonté pour supprimer les guerres, et par suite, le poids des armées. Dans notre pays, où l'esprit public n'est pas formé comme en Angleterre, quelle leçon de découragement et d'abandon[1] ! Au lieu de prendre grand soin, pour éviter toute méprise, de dire, comme le premier ministre anglais, qu'il ne pourrait s'agir en tout cas par le moyen d'un traité d'arbitrage que d'apaiser les querelles mesquines, on se plaît à ouvrir des perspectives aussi attirantes qu'utopiques. Comment ne pas comprendre le danger public qu'il y a, dans notre pays trop aisément enclin à se laisser illusionner par des mirages, à éveiller de pareils espoirs ! En promettre la réalisation prochaine, c'est d'abord détourner les activités

lord-maire. (« On vous fera, Monsieur le président, passer en revue notre armée et notre marine... mais ce n'est pas par là que nous comptons vous émouvoir et vous séduire »), en prend texte pour s'écrier : « Comme il avait raison ce lord-maire, en reléguant au second plan tout cet attirail de barbarie ! » C'est un article du même journal signé de M. Naquet, le 13 septembre 1903. M. d'Estournelles de Constant lui-même, après avoir traité la question avec autant de réserve que de bon sens dans son discours au *Commercial Committee*. (Voir la traduction aux *Documents annexes*, XI, p. 308), n'a pas craint d'écrire quelques jours après au Ministère des Affaires étrangères, cette phrase : « Le traité signé (le traité d'arbitrage), les Anglais ne demandent qu'à se mettre d'accord avec la France et la Russie pour limiter l'écrasant fardeau des dépenses navales des trois puissances. »

1. Voir l'opinion de M. Pillet, de M. Robert de Caix et de M. Henri Lorin.

prêtes à s'employer à des objets plus pratiques, plus réalisables ; c'est surtout se faire, consciemment ou non, *artisan de déceptions* : l'Orient et l'Extrême-Orient, — sans parler de l'Europe, — pouvant nous ménager de dangereux lendemains. La désillusion serait amère, mais fatale.

*
* *

Le désarmement ou simplement la diminution des armements, quel esprit ne le souhaiterait pas ! Mais franchement il faudrait ne pas vouloir regarder autour de soi, pour croire que nous marchons actuellement vers la paix perpétuelle. Ne voyons-nous pas, — pour ne parler que de nos voisins immédiats, — l'Allemagne se proposer d'augmenter son armée de 10.000 hommes, l'Angleterre construire un nouveau port de guerre, se ménager une flotte auxiliaire nouvelle[1] et pousser son budget de la marine en 1903-1904 à 870 millions de

1. Dans la séance du 12 juillet 1903, M. Prettyman, lord civil de l'Amirauté, expose que l'Amirauté a trouvé la nouvelle base navale de Saint-Margaret's-Hope, sur la mer du Nord, où l'on va construire un nouveau Plymouth. Le Gouvernement Anglais, d'autre part, vient de signer deux conventions, l'une avec le syndicat Morgan, qui met à sa disposition toutes les Compagnies britanniques de navigation entrant dans le trust, et une autre avec la Compagnie Cunard qui *commandite* cette société et fournit à l'Etat une flotte de réserve de dix-neuf bâtiments.

francs, soit à 80 millions plus haut que l'année précédente[1].

Sont-ce là des symptômes de désarmement? Et qui oserait dire que nous en sommes cause, nous autres Français, le moins du monde? Qui oserait douter de notre volonté fermement pacifique, que nous avons assez affirmée, prouvée, peut-être même criée trop haut, sans toujours la pudeur qui conviendrait à ceux qui furent vaincus?

1. Le Gouvernement Anglais se déclare toujours prêt *à suivre* ses voisins, s'ils mettent un terme à leurs dépenses navales, mais sous la condition que « la marine anglaise ne doit pas « être seulement plus importante que celles réunies des deux « pays les plus puissants, mais être assez forte pour résister « aux flottes de toute coalition possible des puissances étran- « gères. » (Discours aux Communes, le 14 mai 1903, de M. Arnold Forster, secrétaire général au Ministère de la Marine). On ne peut mieux dire que l'on veut bien s'arrêter, sous la condition qu'on gardera la prépondérance, la suprématie navale; et c'est dans le même sens qu'il faut interpréter la proposition de réduction des armements de M. Goschen en 1899: écoutons M. P. Deschanel, partisan d'une politique philanglaise, mais qui voit clair cependant dans les pensées de nos voisins: « On a dit que M. Goschen, premier lord de l'Amirauté, s'était prononcé en 1899 pour une réduction des armements maritimes. Or voici le fait : à cette époque l'Angleterre venait d'achever la réfection de sa flotte; elle y avait consacré 1200 millions de francs depuis 1877, à la fin de 1898, au moment de Fachoda, elle possédait le plus formidable instrument de guerre maritime que le monde eût jamais vu, et *c'est pour cela qu'un parti nombreux et puissant voulait la guerre avec la France.* En présentant le budget de la Marine au mois de mars 1899, M. Goschen se demanda s'il convenait de continuer dans la voie des dépenses et dit que l'Angleterre pourrait envisager une réduction d'armements si les puissances maritimes formulaient des propositions pouvant servir de bases à un arrangement. En d'autres termes *il consentait à arrêter les armements de l'Angleterre, pourvu que les grandes puissances se déclarassent prêtes à la laisser en paisible possession de sa supériorité navale.* » (Discours à la Cnambre des députés, 19 novembre 1903 : *Officiel*, p. 2796).

N'est-il pas évident que nous armons pour être sur la défensive, et non point par esprit offensif? Nous suivons le mouvement, parce qu'il faut le suivre, — à peine de déchéance, — nous ne le provoquons pas; à cet égard un récent travail statistique de M. Théry est bien suggestif : il compare l'augmentation des dépenses militaires dans les six grands pays d'Europe, de 1891 à 1903, et il aboutit aux chiffres récapitulatifs suivants :

PROGRESSION DES DÉPENSES MILITAIRES DANS LES SIX GRANDS PAYS D'EUROPE

PAYS	DÉPENSES MILITAIRES TOTALES (millions de francs)			DÉPENSES DE LA GUERRE A L'EXCLUSION DE CELLES DE LA MARINE (millions de francs)		
	1891 ou 1891-92	1903 ou 1902-1903	Augmentation totale en 1903	1891 ou 1891-92	1903 ou 1902-1903	Augmentation totale en 1903
Allemagne.	702	1.088	386	597	817	220
Autriche. .	330	474	144	306	423	117
Italie. . . .	362	409	47	251	282	31
Russie . . .	721	1.188	467	604	880	276
Angleterre.	794	1.724 (en 1903-1904)	930	439	863 (en 1903-1904)	424
France. . .	886	1.001	115	676	688	12

De pareils chiffres n'entraînent-ils pas avec eux leur commentaire? Et n'illustrent-ils pas mieux que toute affirmation notre état d'esprit?

Depuis douze ans nos dépenses militaires ont augmenté de 115 millions, alors que l'Allemagne et l'Angleterre grossissaient leurs budgets de somme quatre ou neuf fois plus importantes; seule l'Italie demeurait plus réservée encore que nous. Quant à nos dépenses du Ministère de la Guerre, elles sont restées absolument stationnaires, alors que nos adversaires augmentaient les leurs considérablement. Lorsqu'on songe qu'il s'agit d'un pays comme le nôtre qui doit poursuivre tout à la fois une politique continentale et maritime, qui possède des colonies toujours plus développées depuis 1891, où il faut entretenir des effectifs, ne sommes-nous pas en droit de dire que nous nous tenons sur une stricte défensive? Si quelqu'un doit donner l'exemple de la diminution ou de l'arrêt des armements, ce n'est pas à notre pays qu'il faut s'adresser.

Pas plus que nous n'apercevons de symptômes de désarmement, nous ne pouvons espérer de paix indéfinie : l'Extrême-Orient, l'Orient, l'Amérique, le sud de l'Afrique ont entendu depuis trop peu de temps le bruit des batailles pour que nous ne soyons pas rappelés à la réalité. A côté de nous, des conflits économiques, dont on n'aperçoit pas encore toute l'importance, ni l'étendue qu'ils pourront prendre, se préparent

entre l'Angleterre, l'Allemagne et les États-Unis pour la conquête commerciale du monde et des débouchés nécessaires : ce sera l'âpre bataille pour la vie et ce *struggle for life* entre nations sera un jour peut-être plus terrible que les luttes dynastiques et politiques des siècles passés[1].

*
* *

Devant une telle situation, comment croire à la réalisation de ces beaux rêves de paix et de désarmement? Dira-t-on, comme on l'a écrit, qu'il faut malgré tout assurer la paix à tout prix[2] ? Hélas ! comment ne comprend-on pas

1. Sur cette question du désarmement ou de l'arrêt des armements, il est intéressant de parcourir l'enquête publiée, au moment de l'initiative du tzar Nicolas II, par la *Revue générale de droit international public* (1898, p. 687 et suiv.). Des jurisconsultes du droit international y ont répondu d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, d'Espagne, d'Italie, de Serbie et de Suisse : tous estiment qu'un accord en vue d'une proposition de ce genre est soit impossible, soit inopportun, soit inefficace ; cette attitude sceptique n'est abandonnée que par deux jurisconsultes, et ce sont deux Français. A ceux-là, on peut faire observer, comme l'a très justement dit M. Clémenceau (*Aurore*, 7 décembre 1903), que « la limitation des armements, accompagnée du maintien de toutes les causes de guerre, n'est qu'une généreuse méprise d'esprits bien intentionnés », et le seul moyen de supprimer ces causes, c'est, si possible, « de modifier efficacement l'esprit de combativité en cherchant aux conflits existants les solutions de justice dont l'effet serait la pacification dans les cœurs ».

2. Les sociétés de la paix, au moins certains de leurs membres, répudieraient eux-mêmes cette idée de la paix à tout prix : au Congrès de Rouen de 1903, le rapporteur de la question de Macédoine n'a pas craint d'insérer dans son rapport cette phrase : « Ne dites pas, Messieurs, qu'il est interdit à des pacifistes de songer, même éventuellement, à des moyens militaires. Il n'y a qu'une façon de réhabiliter la force, c'est de la mettre au service

que c'est souscrire à la déchéance de notre pays, devant la politique mondiale et entreprenante de nos rivaux ; et qu'y gagneraient les nobles esprits, épris d'idées humanitaires et d'espérances sur la fraternité des peuples ? D'amères déceptions, que M. Fouillée a mises en lumière dans une page récente :

Nous devons, nous autres Français, faire notre profit du grand avertissement donné par Kant lui-même. Jusqu'au moment suprême de la constitution des États-Unis d'Europe, que chaque peuple ait la main sur la garde de son épée ; autrement il pourrait disparaître avant le grand jour. C'est ce qu'oublient en France les esprits légers qui s'imaginent que la France peut désarmer, abandonner le pied de défense... Soyons bien persuadés que l'Allemagne a une idée du droit entièrement opposée à la nôtre, qu'elle en est restée au caractère sacré et divin de la force et de la conquête ; cette théorie n'a-t-elle pas encore été soutenue récemment par Nietzsche, dont les idées brutales vont se répandant de plus en plus en Allemagne à la faveur de leur enveloppe poétique ? Nous voyons en ce moment même comment l'Angleterre met en pratique des doctrines analogues. Ce n'est pas sans doute non plus à la patrie de Machiavel que nous demanderons le culte désintéressé du droit pour le droit et de la paix pour la paix. Tels étant nos voisins,... si des sectes aboutissaient à nous faire abandonner nos moyens de défense, *à anémier tous nos organes de vie, ce ne sont pas les idées humanitaires, socialistes ou liber-*

du droit, c'est d'en faire la protectrice des malheureux qu'on opprime et qu'on assassine. Et tant qu'il restera des assassins, c'est-à-dire, en l'espèce, des Turcs, les canons de l'Europe n'ont n'ont point encore droit à leurs invalides. »

taires qui en profiteraient; ce serait la politique réaliste et nationaliste de l'Allemagne, de l'Angleterre et de l'Italie[1].

Gardons en mémoire et avertissement et rappelons-nous aussi les leçons du passé : déjà, il y a quelque trente-cinq ans, ces mêmes idées utopiques fleurissaient dans notre pays ; ce n'étaient pas seulement des groupes de l'opposition de gauche qui les partageaient, c'étaient aussi des partisans du gouvernement, des hommes du tiers-parti, et l'on pouvait lire, par exemple, dans la profession de foi électorale adressée par Ernest Renan aux élections générales du 25 mai 1869[2], ces lignes douloureuses : « Comme conséquence d'une politique pacifique, je veux la réduction des forces militaires à ce qui est indispensable, je veux la fin de cet état de paix armée qui ruine le trésor, je veux la diminution de ces énormes contingents militaires qui obligent d'ajourner les réformes urgentes et font peser sur le pays le poids d'une accablante conscription[3]. »

Hélas ! quelle leçon l'événement ne donna-t-il pas à ces utopiques de 1869, et la dure

1. A. Fouillée, *Esquisse psychologique des peuples européens*, p. 309.
2. Renan se présentait en Seine-et-Marne comme modéré, membre du tiers parti dynastique, et fut battu par un républicain.
3. *Les Annales parlementaires*, 1er octobre 1903.

réalité en transforma plus d'un parmi ceux qui prirent le pouvoir après 1870!

Ne devrions-nous pas nous souvenir de cette leçon de l'histoire et faire taire à notre imagination pour que l'enseignement du passé serve à la génération d'aujourd'hui?

Car, soyons-en bien convaincus, — si nous voulons que notre pays conserve son rôle dans le monde, si nous voulons propager nos idées de paix et de justice chez les autres nations et qu'on les écoute, si nous voulons sauvegarder notre influence matérielle et morale, bien loin d'illusionner notre pays et d'affaiblir ses qualités viriles, en lui laissant croire que la paix peut-être assurée à jamais par quelques signatures mises au bas d'un acte, disons-lui ces paroles[1] d'un pacifique, — il l'a montré, — du président Roosevelt, et invitons-le à les méditer: il y trouvera tout à la fois la haute inspiration morale et le sens des réalités: « L'armée et la marine sont l'épée et le bouclier que cette nation doit porter, si elle veut faire son devoir parmi les nations de la terre, si elle ne doit pas être simplement comme la Chine de l'hémisphère occidentale... Longfellow savait que la couardise n'est pas

1. Président Roosevelt, *la Vie intense*, préface de M. J. Izoulet.

promotrice de paix... il dénonce le danger de l'aveugle apologie de la paix à tout prix, parce qu'elle peut amener les hommes à pactiser avec l'iniquité, à transiger avec l'injustice... Une maigre attention est accordée à la femmelette ou au couard qui babille de paix ; mais une due attention est accordée à l'homme fort qui, avec l'épée ceinte sur la cuisse, prêche la paix non par d'ignobles motifs, mais par un sens profond de l'obligation morale [1]. »

*
* *

En résumé, celui qui, — sans se faire d'illusion sur les réalités, — croit cependant qu'il est du devoir d'une nation d'être pacifique, aussi longtemps que son existence ou son développement national n'est pas mis en péril, celui qui voit dans l'arbitrage le meilleur moyen d'assurer cette paix précieuse et de résoudre les conflits, celui-là doit prendre grand soin de ne point

1. Dans son discours adressé au diner de gala à l'issue des grandes manœuvres, le 16 septembre 1903, M. le Président de la République a paraphrasé ces paroles en disant : « Vous réalisez le vœu de la République, qui est d'avoir une armée instruite, disciplinée et forte, parce que c'est le meilleur moyen d'assurer le maintien de la paix, en augmentant encore les sympathies des nations qui se rapprochent volontiers des forts, qu'elles respectent, et rarement des faibles, dont l'amitié et le concours sont inutiles. »

mêler à cette idée d'arbitrage celle de désarmement qui lui est étrangère et qui peut lui nuire ; c'est un tout autre problème, dont les données sont différentes.

Et, d'autre part, pour assurer le succès de l'arbitrage, on doit éviter de le déconsidérer en lui demandant trop, ou en en voulant faire dès aujourd'hui le remède à tous les maux, le mode d'apaisement de toutes les rivalités internationales. Sans doute, comme l'a dit M. de Kœrber, président du Conseil des ministres autrichiens, à l'ouverture de la conférence interparlementaire de l'arbitrage de 1903, sans doute le but de nos efforts doit être l'introduction obligatoire de l'arbitrage, en cas de litige entre nations. Mais, pour y tendre, pour progresser dans cette direction, il importe de n'être point trop ambitieux, ni trop impatient : les progrès lents sont les plus sûrs, ceux qui n'ont rien ou peu à craindre des réactions possibles, des sautes d'idées inévitables. Commençons donc par nous servir de l'arbitrage pour tous les conflits spéciaux qui peuvent naître dans nos rapports soit avec l'Angleterre, soit aussi avec d'autres nations. N'ayons qu'une confiance limitée et prudente dans un traité, une signature : la meilleure manière de résoudre les conflits par l'arbitrage,

c'est non pas de se le promettre par avance, c'est de le faire en réalité; prenons-en la coutume; puis quand par expérience nous serons sûrs de nous-mêmes et des autres, nous pourrons faire des traités spéciaux où nos promesses réciproques seront suivies d'effets, le passé et l'habitude étant alors un sûr garant de l'avenir.

Mais surtout restons bien convaincus que la paix et l'entente franco-anglaise ne seront point les fruits d'une convention, les résultats d'une institution, mais le produit d'un état d'esprit pacifique réciproque, comme aussi d'intérêts économiques, de relations commerciales communes; la vraie garantie de cette paix, — but que l'on poursuit, — ne sera pas l'effet d'une écriture, mais elle sera dans la volonté des deux nations, dans l'intensité de leurs rapports, surtout économiques, dans la réciprocité de leurs intérêts si bien enchevêtrés que tout brisement serait pour chacune d'elles un malheur national.

En un mot, c'est dans la réalité des intérêts, dans l'effort conscient des esprits et non dans l'apparence des protocoles et des formules, qu'il faut chercher le vrai fondement de la paix et de l'entente franco-anglaise.

DOCUMENTS ANNEXES

TRAITÉS D'ARBITRAGE PERMANENT ENTRE ÉTATS ET PROJETS DE TRAITÉS D'ARBITRAGE ENTRE LA FRANCE ET L'ANGLETERRE

TRAITÉS D'ARBITRAGE PERMANENT ENTRE ÉTATS

ET PROJETS DE TRAITÉS D'ARBITRAGE ENTRE LA FRANCE ET L'ANGLETERRE

Nous réunissons ici, d'une part, les instruments diplomatiques ratifiés, signés ou projetés par les États ayant pour but l'arbitrage permanent et général[1]; d'autre part, les plus importants projets d'initiative privée, intervenus en vue de la signature de

1. Il faut distinguer : 1° le compromis ou *arbitrage pur et simple :* c'est une convention en vue de résoudre par l'arbitrage une difficulté, une seule affaire visée dans le traité. Des traités de ce genre, nous ne nous en occuperons pas : tout le monde est d'accord pour en approuver la conclusion, dans les conditions que nous avons indiquées au début du chapitre II de notre IIIe partie;
2° La *convention spéciale d'arbitrage permanent* (que les juristes appellent clause compromissoire, quand on l'introduit dans un traité ayant un autre objet) : elle a en vue de régler par l'arbitrage toutes les difficultés présentes et futures, mais relativement seulement à un ordre de matières : par exemple pour l'exécution de tel traité, etc.; ce sont ces conventions que nous avons préconisées dans la conclusion du chapitre II de notre IIIe partie, sous les réserves mentionnées. Il y en a déjà quelques exemples : ainsi pour résoudre certains conflits survenant à propos des traités d'union postale, télégraphique, etc.; la Suisse et l'Italie ont inséré une clause de ce genre en 1892, dans un traité de commerce, etc.; mais, somme toute, ces actes sont encore très rares.
3° Le *traité général d'arbitrage permanent :* ce sont ceux dont nous réunissons, dans ces documents annexes, les spécimens existants et les principaux projets. Ils ont pour caractère de n'être point seulement permanents, c'est-à-dire d'être conclus en vue de différends futurs, mais d'être encore généraux, c'est-à-dire de s'appliquer à tous les conflits possibles en toutes matières, qu'elle qu'en soit la nature.

l'acte le plus important, — quant à ses contractants, — le traité franco-anglais.

Nous y joignons quelques brèves observations, qui seront surtout le commentaire historique et l'appréciation de l'acte mentionné.

Ces quelques pages, formeront ainsi comme un *code des traités et projets d'arbitrage permanent*, qui pourra présenter quelque intérêt documentaire, diplomatique et juridique, étant donné la difficulté de se procurer aisément ces textes, dont certains même n'ont jamais été publiés en français.

I

CONVENTION D'ARBITRAGE FRANCO-ANGLAISE[1] DU 14 OCTOBRE 1903[2]

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sa Majesté Britannique, signataires de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux conclue à la Haye, le 29 juillet 1899;

Considérant que, par l'article 19 de cette Convention, les Hautes Parties contractantes se sont réservé de conclure des accords en vue du recours à l'arbitrage dans tous les cas qu'elles jugeront possibles de lui soumettre.

Ont autorisé les soussignés à arrêter les dispositions suivantes :

Article premier. — Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les deux parties contractantes qui viendraient à se produire entre elles et qui n'auraient pu être réglés par la voie

1. Le traité franco-italien du 25 décembre 1903 est la copie exacte de celui-ci et mérite les mêmes remarques.

2. Nous ne revenons pas sur ce traité, que nous avons étudié (IIIe partie, p. 223).

diplomatique, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899, à la Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des deux États contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts des tierces puissances.

Art. 2. — Dans chaque cas particulier, les Hautes Parties contractantes, avant de s'adresser à la Cour permanente d'arbitrage, signeront un compromis spécial déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les délais à observer en ce qui concerne la constitution du Tribunal arbitral et la procédure [1].

Art. 3. — Le présent arrangement est conclu pour une durée de cinq années à partir du jour de la signature. »

II

STIPULATION GÉNÉRALE D'ARBITRAGE ENTRE LA FRANCE ET L'ÉQUATEUR

TRAITÉ D'AMITIÉ, DE COMMERCE ET DE NAVIGATION ENTRE LA FRANCE ET LA RÉPUBLIQUE DE L'ÉQUATEUR [2]

(SIGNÉ LE 12 MAI 1888)

Article premier. — Il y aura paix et amitié perpétuelles entre la République française et la République de l'Équa-

1. C'est là le texte du *Livre jaune;* la presse française tout entière a donné comme texte « les détails à observer » au lieu des « délais à observer », ce qui change totalement le sens de l'article. Nous avons relevé cette erreur des *Questions diplomatiques*, 1er déc. 1903, p. 840.

2. Voir *Exposé des motifs de M. René Goblet, ministre des Affaires étrangères* (session extraordinaire de la Chambre, 1888, annexe n° 3061, p. 400);

teur ainsi qu'entre les citoyens de l'un et de l'autre État. Dans le cas où un différend de nature à troubler les bons rapports entre les deux pays, viendrait à s'élever et ne pourrait être réglé à l'amiable, les Hautes Parties contractantes soumettront le litige à une puissance amie, dont l'arbitrage sera accepté d'un commun accord.

Cette stipulation générale — partie d'un traité plus compréhensif, — a été dictée par de pures considérations théoriques. C'est une politesse faite à l'arbitrage, rien de plus; elle est sans valeur pratique, ne prévoit rien, n'organise rien; les négociateurs du traité au reste sont les premiers à l'avouer, car l'article 10 commence ainsi : « si malheureusement la paix venait à être rompue entre les deux États, etc.[1] »

III

TRAITÉ D'ARBITRAGE PERMANENT ANGLO-AMÉRICAIN[2]

Ce traité a été signé le 12 janvier 1897, par M. Olney, secrétaire d'État aux Affaires étrangères des États-Unis, et sir Julian Pauncefote, ambassadeur d'Angleterre. Mais il n'a pu recevoir aucune application, car la proposition de ratification a été *rejetée* par le Sénat américain le 5 mai 1897 par 26 voix

1. Une convention d'inspiration et de valeur identique a été conclue entre la France et la Corée, le 4 juin 1886.
2. Voyez le commentaire, IIIe partie, chapitre III. Le nom officiel du traité est : « Traité visant l'arrangement paisible des différends qui pourraient surgir à l'avenir entre les deux pays par voie d'arbitrage » (Cf. pour la correspondance diplomatique à propos de ce traité; Martens, *Nouveau recueil général de traités*, IIe série, t. XXVIII, p. 90. Leipsig, Dieterich, 1902).

contre 42, le quorum des deux tiers prescrit par la Constitution américaine n'ayant pas été atteint.

Les Gouvernements de la Grande-Bretagne et des États-Unis, désirant consolider les relations d'amitié qui existent entre les deux États, et consacrer par un traité le principe de l'arbitrage international, ont conclu les conventions suivantes.

ARTICLE PREMIER. — Les Hautes Parties contractantes conviennent de soumettre à l'arbitrage, sous les réserves ci-après, toutes les questions litigieuses qui surgiront entre elles et qui ne pourront être réglées par la voie diplomatique.

ART. 2. — Les réclamations pécuniaires, ou les groupes de réclamations pécuniaires, dont le total n'excède pas la somme de 2.500.000 francs et qui n'ont pas en même temps le caractère de réclamations territoriales, seront soumises au jugement d'un tribunal arbitral constitué comme il est dit à l'article suivant. (L'expression « groupe de réclamations pécuniaires », mentionnée dans le présent article et dans l'article 14, signifie les réclamations d'argent faites par une ou plusieurs personnes, à raison des mêmes transactions ou résultant des mêmes positions de droit ou de fait.)

ART. 3. — Chacune des Hautes Parties contractantes désignera un arbitre dans la personne d'un juriste de renom : ces deux arbitres choisiront, dans le délai de deux mois à partir de leur nomination, un surarbitre.

Dans le cas où il négligerait de le faire dans le délai prescrit, le surarbitre sera désigné d'un commun accord par les membres de la cour suprême des États-Unis, et par les membres de la commission judiciaire du conseil privé de la Grande-Bretagne, la nomination, incombant à chacun de ces corps, ayant lieu à la majorité. Si ceux-ci ne peuvent s'entendre sur le choix d'un surarbitre dans le délai de trois mois, à partir du jour où ils auront été invités par les Hautes Parties contractantes ou par l'une d'elles

à procéder à cette nomination, le surarbitre sera désigné de la manière prévue à l'article 10. La personne désignée remplira les fonctions de président du tribunal et la sentence rendue par la majorité des membres sera définitive.

Art. 4. — Les réclamations pécuniaires ou groupe de réclamations pécuniaires dont le total excède 100.000 livres sterling, de même que tous autres différends au sujet desquels l'une des hautes parties contractantes peut invoquer contre l'autre des droits résultant d'un traité ou de tout autre cause, pourvu que ces différends n'aient pas le caractère de réclamations territoriales, seront soumises au jugement d'un tribunal arbitral constitué comme il est dit à l'article suivant.

Art. 5. — Les litiges mentionnés à l'article 4 seront soumis au jugement d'un tribunal constitué comme il est dit à l'article 3. Si le jugement de ce tribunal est rendu à l'unanimité des voix, il sera définitif; dans le cas contraire, chacune des parties contractantes pourra en demander la revision, dans les six mois de sa date. Dans ce cas, le différend sera soumis à un tribunal arbitral, composé de cinq juristes de renom, à l'exclusion de ceux dont la sentence doit être revisée; chacune des hautes parties contractantes nommera deux arbitres, et les quatre réunis désigneront un surarbitre dans le délai de trois mois à partir du jour de leur nomination. Dans le cas où ils négligeraient de le désigner dans le délai prescrit, le surarbitre sera choisi d'un commun accord par les corps mentionnés à l'article 3, comme il est expliqué à cet article. Si ceux-ci ne peuvent s'entendre sur le choix du surarbitre dans le délai de trois mois à partir du jour où ils auront été invités par les hautes parties contractantes, ou par l'une d'elles, à procéder à cette nomination, le surarbitre sera désigné de la manière prévue à l'article 10. La personne désignée remplira les fonctions de président du tribunal, et la sentence rendue par la majorité des membres sera définitive.

Art. 6. — Tout différend, ayant le caractère d'une réclamation territoriale, sera soumis à un tribunal de six

membres, dont trois seront désignés par le président des États-Unis, sous réserve de ce qui est dit à l'article 8, parmi les juges de la Cour suprême des États-Unis ou des Cours d'arrondissement, et les trois autres, sous la même réserve par S. M. la reine de la Grande-Bretagne, parmi les juges de la Cour suprême britannique ou les membres de sa Commission judiciaire du Conseil privé. La sentence du tribunal sera définitive, pourvu qu'elle ait été rendue à l'unanimité ou par 5 voix contre 1. — Dans le cas de majorité insuffisante, le jugement sera également définitif, à moins qu'une des puissances ne déclare, dans les trois mois de sa date, le considérer comme faux, laquelle déclaration annule le jugement. — Lorsqu'un jugement rendu à une majorité insuffisante a été déclaré nul comme il vient d'être dit, ou lorsque les membres du tribunal arbitral se sont partagés par moitié, les Parties contractantes ne recourront à aucune mesure d'hostilité de quelque nature que ce soit avant d'avoir, ensemble ou séparément, requis la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies.

Art. 7. — La compétence du tribunal arbitral constitué conformément aux dispositions du présent traité ne pourra être attaquée que dans le cas suivant : lorsque, avant la clôture de l'instruction d'une réclamation soumise à un tribunal arbitral constitué conformément aux articles 3 ou 5, ce tribunal reconnaît, à la demande des Hautes Parties contractantes, que la qualification de cette réclamation entraînera nécessairement une décision sur une question de principe, constatée d'une importance grave et générale concernant des droits internationaux, la partie qui les revendique n'agissant pas en réalité pour la poursuite de droits privés, mais plutôt comme agent international, le tribunal arbitral sera incompétent pour statuer sur cette réclamation, et celle-ci sera soumise à l'arbitrage prévu à l'article 6.

Art. 8. — Lorsque le différent concerne un des états ou territoires des États-Unis, le Président pourra désigner comme arbitre un officier judiciaire de cet État ou territoire.

Lorsque le différend concerne une colonie ou possession britannique, Sa Majesté pourra désigner comme arbitre un officier judiciaire de cette colonie ou possession.

Art. 9. — Les réclamations territoriales comprennent, aux termes du présent traité, outre celles concernant un territoire, toute question de servitude, de droit de navigation, de pêcherie et tous les droits et intérêts dont l'exercice est nécessaire pour la surveillance ou la jouissance du territoire réclamé par l'une des Hautes parties contractantes.

Art. 10. — Lorsque les corps désignés aux articles 3 et 5 ne pourront s'entendre au sujet de la nomimation du surarbitre, celui-ci sera désigné par S. M. le roi de Suède et de Norvège. Chacune des Hautes parties contractantes pourra, toutefois, aviser en tout temps l'autre État, qu'à raison de la modification matérielle des circonstances sous l'empire desquelles le présent traité est conclu, elle estime qu'il est opportun de désigner un remplaçant à Sa Majesté. Le remplaçant pourra être consulté à ce sujet.

Art. 11. — En cas de décès, etc., d'un arbitre, il sera pourvu à son remplacement. De la même manière que pour sa nomination.

Art. 12. — Chaque Gouvernement payera son conseil et ses arbitres. Cependant, dans les cas importants soumis à l'arbitrage, une partie pourra accepter des actes de désaveu, de défense ou de défaut, sans que ses charges au sujet des dépens s'en trouvent aggravées. Le tribunal arbitral décidera, dans sa sentence finale, si et dans quelles proportions les frais de la partie qui obtient gain de cause seront mis à la charge de la partie adverse.

Art. 12. — Le tribunal fixera lui-même l'époque et le lieu des séances; il arrêtera également le mode d'instruction, ainsi que toutes les questions de procédure. La sentence du tribunal sera rendue si possible dans le délai de trois mois après la clôture de l'instruction; elle sera écrite, datée et signée par les arbitres qui y ont adhéré.

Art. 14. — Le présent traité restera en rigueur pendant cinq années à partir du jour où il en sera fait application

et continuera aussi longtemps que l'une des Hautes Parties contractantes, n'aura pas signifié à l'autre État, douze mois à l'avance, qu'elle désire le résilier.

ART. 15. — Le présent traité sera ratifié par le Président des États-Unis et S. M. la reine de la Grande-Bretagne et d'Irlande. L'échange des ratifications aura lieu à Washington ou à Londres dans les six mois de sa date, ou plus tôt si possible.

IV

TRAITÉ D'ARBITRAGE PERMANENT ENTRE LE ROYAUME D'ITALIE ET LA RÉPUBLIQUE ARGENTINE

(SIGNÉ A ROME, LE 23 JUILLET 1898)[1]

ARTICLE PREMIER. — Les Hautes Parties contractantes se sont obligées à soumettre à un jugement arbitral tous les litiges, quelles qu'en soient la nature et la cause, qui viendraient à surgir entre les dites parties, si l'on n'a pu les vider amiablement par voie diplomatique directe. La cause d'arbitrage s'étend même aux litiges qui peuvent avoir une origine antérieure à la stipulation du dit traité.

ART. 2. — Le cas échéant, les parties stipuleront une convention spéciale pour déterminer l'objet du litige, la portée des pouvoirs des arbitres et toute autre modalité relative à la procédure.

A défaut d'une telle convention, le tribunal, sur les déductions des parties, déterminera les points de droit et de fait, qui doivent être résolus pour vider le litige. A défaut de convention, ou si elle n'a pas prévu le point en question, on observera les règles suivantes :

ART. 3. — Le tribunal sera composé de trois juges.

1. Voyez l'appréciation, IIIe partie, chap. III ; — pour plus de développement, cf. *Revue générale de droit international*, 1898, p. 868 (article de Delpech) ; 1899, p. 9 (article de Corsi).

Chacun des États en désignera un. Les deux arbitres choisiront un troisième arbitre. S'ils ne se mettent pas d'accord sur ce choix, le tiers arbitre sera choisi par le chef d'un État tiers qui en sera requis. Si ces parties ne sont pas d'accord sur le Chef d'État à choisir, la demande de nomination, en sera faite alternativement au Président de la Confédération suisse et au roi de Suède et de Norvège.

Le tiers arbitre élu dans ces circonstances sera président de droit du tribunal.

Il est défendu de nommer tiers-arbitre plusieurs fois de suite la même personne.

Les arbitres ne peuvent être ni citoyens des États contractants, ni domiciliés, ni résidents dans leurs territoires. Ils doivent n'avoir aucun intérêt dans les questions qui font l'objet de l'arbitrage.

Art. 4. — Si un arbitre, pour une raison quelconque, ne peut continuer ou remplir l'office d'arbitre auquel il avait été nommé, on le remplacera suivant la même procédure adoptée pour sa nomination.

Art. 5. — A défaut d'un accord spécial entre les parties, le tribunal désignera l'époque et le lieu des séances loin des territoires des États contractants, et choisira la langue dont on devra faire usage, il déterminera les moyens de procédure, les formes et les délais à fixer aux parties, les procédures à suivre, et, en général, il prendra toutes les mesures qu'il jugera nécessaires à son action et propres à résoudre toutes les difficultés de procédure qui pourraient surgir dans le cours du débat.

Les parties, de leur côté, s'engagent à mettre à la disposition des arbitres tous les moyens d'information qui dépendent d'elles.

Art. 6. — Un mandataire de chacune des parties assistera aux séances, et il représentera son Gouvernement dans toutes les affaires qui se rapporteront à l'arbitrage.

Art. 7. — Le tribunal est compétent pour statuer sur la régularité de sa constitution, sur la validité du compromis et sur son interprétation.

Art. 8. — Le tribunal devra prononcer d'après les principes du droit international, à moins que le compromis n'impose l'application de règles spéciales et n'autorise les arbitres à statuer comme amiables compositeurs.

Art. 9. — Sauf le cas de dispositions contraires, toutes les délibérations du tribunal seront valables quand elles auront la majorité des voix des arbitres.

Art. 10. — La sentence devra décider définitivement tout point du litige. Elle sera rédigée en deux exemplaires et signée par tous les arbitres. Si l'un des arbitres s'y refuse, on donnera acte du refus dans la sentence qui aura effet, si elle porte la signature de la majorité absolue des arbitres. Il est défendu de joindre à la sentence des motifs contraires. La sentence devra être notifiée à chacune des parties par son représentant auprès du tribunal.

Art. 11. — Chacune des parties supportera ses propres frais et la moitié des frais du tribunal arbitral.

Art. 12. — La sentence, légalement prononcée, tranche dans les limites de sa portée, la contestation entre les parties. Elle devra contenir l'indication du terme dans lequel elle doit être exécutée.

Le tribunal a le pouvoir de vider les questions qui pourraient surgir sur l'exécution de l'arrêt.

Art. 13. — Le jugement n'est pas susceptible d'appel, et il est confié à l'honneur des notions signataires du pacte.

Est reconnu le droit d'en demander, avant que la sentence ne soit exécutée, la revision devant le même tribunal qui a prononcé le jugement : 1° si on a jugé sur un document faux ou erroné; 2° si la sentence, en tout ou en partie, a été l'effet d'une erreur de fait, positif ou négatif, résultant des actes ou des documents du procès.

Art. 14. — Le traité est conclu pour la durée de dix ans à partir de l'échange des ratifications. Si le traité n'est pas dénoncé six mois avant la date de l'échéance, il est entendu qu'il est renouvelé pour une nouvelle période de dix ans, et ainsi de suite.

V

CONVENTIONS D'ARBITRAGE PERMANENT DES ÉTATS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE

Les États de l'Amérique centrale ont signé soit entre eux, soit avec d'autres États, une série de traités, où se trouvent incluses des conventions d'arbitrage permanent : mais donnons le texte des plus récentes ou des plus caractéristiques :

TRAITÉ DE PAIX DU 5 NOVEMBRE 1890, ENTRE LE GUATEMALA ET SALVADOR[1]

Le Gouvernement des Républiques du Guatemala et du Salvador..., dans le dessein de rétablir définitivement la paix et la bonne harmonie qui doivent exister entre les deux pays...

Art. 5. — Afin d'éviter à l'avenir la guerre entre le Guatemala et le Salvador, les deux gouvernements adoptent volontiers le moyen humanitaire et civilisé de l'arbitrage pour résoudre toute question ou tout différend qui surviendra entre eux, si toutefois il ne pouvait arriver à un accord satisfaisant au moyen de franches explications.

Art. 6. — La désignation de l'arbitre se fera par une convention spéciale, dans laquelle seront exposées la question et la procédure à suivre pour le jugement arbitral.

Art. 7. — Afin que la nomination de l'arbitre ne puisse jamais être un obstacle à l'accomplissement de ce qui est

1. Voyez le texte complet du traité dans *Archives diplomatiques*, 1891, t. I, p. 264-269.

convenu, il est stipulé que si, quatre mois après la publication par l'un des Gouvernements contractants dans son *Journal officiel* de la note par laquelle il demande à l'autre le choix de l'arbitre, on ne s'est pas mis d'accord pour la désignation du Gouvernement ou de la personne qui devra remplir les fonctions arbitrales on tirera au sort trois noms parmi les Gouvernements des nations suivantes : Allemagne, République Argentine, Belgique, Chili, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Mexique et Suisse. Le premier nom qui sortira sera celui de l'arbitre; s'il n'accepte pas, il sera remplacé par le second et, si celui-ci ne consent pas non plus à remplir ces fonctions, on prendra pour arbitre celui dont le nom sera sorti le troisième.

Le tirage au sort se fera, devant les représentants des parties contestantes, par des délégués des autres Gouvernements de l'Amérique Centrale, que pourra requérir dans ce but l'une ou l'autre des parties.

La nomination de l'arbitre étant terminée, et celui-ci ayant accepté l'arbitrage, il citera les deux parties en leur fixant un délai de provision qui ne dépassera pas six mois, pour que dans cet intervalle ils procèdent, par l'entremise de leurs représentants dûment autorisés, à expliquer et à défendre leur cause et à présenter les documents à l'appui. Cette situation pourra se faire par l'entremise de l'agent diplomatique ou consulaire de l'arbitre ou de quelque nation amie.

Si l'une des parties manque à comparaître dans le délai fixé, quel qu'en soit le motif, l'arbitre procédera nonobstant à l'examen de l'affaire qui lui est soumise, en consultant l'exposé qui lui sera fourni par les deux parties ou par l'une d'elles; et sans autre formalité il prononcera son verdict, lequel, à partir de la date de la notification dans la forme déjà indiquée, acquerra la force et la valeur d'un traité obligatoire et irrévocable entre les deux parties contractantes, qui n'auront à faire aucune réclamation contre la décision arbitrale et l'accompliront fidèlement et exactement.

Art. 8. — Les parties contractantes, considérant les deux

républiques comme sœurs, acceptent et s'imposent les stipulations suivantes :

I. L'arbitrage est obligatoire dans les questions concernant les privilèges diplomatiques et consulaires, les limites, les territoires, les indemnités, les droits de navigation, la validité, l'interprétation et l'exécution des traités.

II. L'arbitrage est également obligatoire, avec la réserve exprimée dans la section qui suit, pour toutes les autres questions non énoncées dans la section précédente, quels qu'en soient la cause, la nature et l'objet.

III. Sont exceptés uniquement des dispositions de la section qui précède les questions qui, d'après le jugement exclusif d'une des nations intéressées dans la contestation, compromettraient son autonomie et son indépendance. Dans ce cas l'arbitrage sera volontaire de la part de cette nation ; mais il sera obligatoire pour l'autre partie [1].

I. Historiquement ce traité a une toute autre signification que le traité franco-anglais de 1903 ou chilo-argentin de 1902 : c'est — comme le traité hispano-américain de 1902 ou le traité pan-américain de 1890 — un effort vers une entente plus étroite de nations qui se considèrent comme particulièrement solidaires par suite de leur race ou de leur situation géographique : une telle vue paraît justifiée par les faits : on sait les efforts des États de l'Amérique centrale pour tantôt se fédérer plus ou moins étroitement, tantôt s'accorder des avantages réciproques exclusifs; mais ces alternatives d'entente sont séparées par des alternatives de guerre comme en 1890 entre le Salvador et le Guatemala ou en 1894 entre le Nicaragua et le Honduras : chaque État aspire à l'union, mais chacun veut y

1. Cet article est copié presque textuellement sur les articles 2, 3 et 4 du traité d'arbitrage pan-américain, cité plus loin : *Documents annexes*, VII, p. 279 et 280.

prédominer; d'où ces soubresauts multiples. Ce traité d'arbitrage n'est qu'un moment de cette histoire.

L'Amérique centrale est encore dans un état d'anarchie, qui peut-être se terminera par l'unité politique, mais qui aujourd'hui est évidente et réclame une solution : ce traité est un essai provisoire de solution. Déjà l'année précédente, en 1889, les 5 États de l'Amérique centrale d'alors (il y en a 6 aujourd'hui depuis la formation en novembre 1903 de l'État de Panama) avaient conclu un traité d'arbitrage. Mais dès l'année suivante la guerre éclatait entre le Honduras, le Salvador et le Guatemala et ces deux derniers concluaient le traité de paix dont la convention d'arbitrage ci-dessus rapporté n'est qu'un passage[1].

II. En lui-même, le traité réalise un effort pour déterminer certaines matières où l'arbitrage peut être obligatoire dès aujourd'hui sans réserve (art. 8, I); mais celles-ci sont beaucoup trop vaguement énumérées : tout peut y rentrer, si l'on veut; de telle sorte que ou les paragraphes 2 et 3 sont sans application, ou on les pourra invoquer presque toujours. De ce côté ce traité est fort vague et mal rédigé, peut-être à dessein.

Car il ne paraît pas avoir laissé grande illusion à ses négociateurs, qui devaient être instruits par l'histoire

1. Au reste si l'on voulait étudier dans le détail cette histoire, on verrait que selon les dispositions de l'opinion publique se succèdent des périodes de tension et d'entente, ces dernières très souvent marquées et en quelque sorte symbolisées par des traités d'arbitrage; ce sont le traité général de 1872 entre le Costa-Rica, le Salvador, le Honduras et le Guatemala; les conventions de 1876 (Salvador-Guatemala), 1878 (Salvador-Honduras), 1882 (Salvador-Costa-Rica), 1883 (Salvador-Nicaragua), 1885 (Guatemala-Honduras); le pacte général, ci-dessus mentionné, de 1889; enfin le traité de paix de 1890 que nous citons.

d'hier de leur pays, et dès l'article 9, ils écrivent : « Si malheureusement, malgré ce qui est stipulé, les républiques contractantes venaient à se faire la guerre, etc... ».

Il faut donc voir surtout dans cet acte une manifestation du désir de stabilité et d'union d'une région morcelée entre des souverainetés, je dirai volontiers des seigneuries, différentes, région qui semble destinée par la géographie à l'unité politique.

TRAITÉS CONCLUS ENTRE DES ÉTATS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE ET D'AUTRES ÉTATS

Les État de l'Amérique Centrale, en particulier le Salvador, ont entre 1880 et 1890 signé une série de convention d'arbitrage permanent avec des États américains ou européens conclus en termes très généraux, sans aucune limitation, mais sans prévoir aucune des difficultés pratiques de l'arbitrage. Ces textes n'ont guère qu'un intérêt historique : fantaisies d'hommes politiques du Salvador ou d'ailleurs, ils n'ont eu et n'auront aucune valeur pratique ; à peine présentent-ils un intérêt théorique ; ce sont des types de conventions idéologiques.

Nous mentionnons, sans nous y arrêter quelques-unes d'entre elles : le traité entre la République du Salvador et les États-Unis de Colombie : « Convention reconnaissant l'arbitrage comme moyen unique à résoudre (*sic*) tous les différends survenus dans les relations des deux pays », signée à Paris le 24 décembre 1880, ratifiée le 7 janvier 1882[1] ;

1. G. Fr. De Martens, *Nouveau Recueil général de Traités*, 2e série, t. XIV, Gœttingue, 1888, p. 206.

Le traité entre la République dominicaine et la République du Salvador : « Convention de paix perpétuelle et d'arbitrage pour résoudre d'une manière pacifique à l'avenir tous les différends survenus dans les relations des deux pays », signée à Paris le 3 juillet 1882, ratifiée le 16 octobre 1883[1] ;

Le traité entre la République du Salvador et la République de l'Uruguay : « Convention d'arbitrage pour résoudre d'une manière pacifique à l'avenir toutes les contestations survenues dans les relations entre les deux pays », signée à Paris le 7 février 1883 et ratifiée[2], etc.

Ceux-là et d'autres sont tous à peu près conçus dans les mêmes termes, c'est-à-dire conclus à perpétuité et sans réserve. A titre de curiosité, nous donnons le texte de deux de ces stipulations : l'une se trouve dans le « traité d'amitié, de commerce et de navigation, entre le Salvador et l'Équateur » du 20 août 1890[3] :

Article premier. — Toutes les questions, de quelque nature qu'elles soient, qui, malgré les efforts constants des deux Gouvernements pour les éviter s'élèveront entre l'Équateur et le Salvador et qui ne pourront être résolues dans un esprit d'amitié, seront déféré à l'arbitrage.

En conséquence, en aucun cas et sur aucun terrain quelqu'il soit, la guerre ne pourra être déclarée entre les deux nations[4].

Art. 2. — Le choix de l'arbitre, si la nécessité s'en présente, sera fait par une convention spéciale dans laquelle

1. De Martens, *id.*, p. 207.
2. De Martens, *id.*, p. 214.
3. Ratifié à San-Salvador le 15 mai 1891 ; — voyez le texte anglais du traité : Martens, *Nouveau Recueil*, t. XXIV, p. 16.
4. Ces expressions font croire que les négociateurs du traité ont fait le même raisonnement que M. Marcel Sembat. Voir son opinion dans notre enquête.

aussi le sujet du litige et la procédure à observer par le tribunal d'arbitrage sera clairement exposé.

L'autre dans le traité entre le Vénézuéla et la République du Salvador de 1883, ratifié le 24 décembre 1884[1] :

Art. 4. — Les Hautes Parties contractantes s'obligent solennellement à régler tous leurs différends par la voie diplomatique, sans recourir à l'emploi des armes ou à des hostilités pour aucun motif, et elles soumettront toutes les questions d'une nature grave, pouvant produire la guerre et sur lesquelles elles ne peuvent s'entendre, à la décision sans appel d'un ou de plusieurs arbitres nommés d'un commun accord.

VI

CONVENTIONS D'ARBITRAGE PERMANENT SIGNÉES PAR DE PETITS ÉTATS EUROPÉENS

Quelques petits États européens ont signé, — avant même que ne le fussent les grands traités pan-américains, — des conventions d'arbitrage permanent : au simple énoncé du nom des puissances contractantes, on verra qu'il ne s'agit ici, comme dans le chapitre précédent, que de simples manifestations idéologiques, qui ressortent du droit international théorique et non de la politique pratique : aussi n'insisterons-nous pas.

Nous énumérerons seulement les stipulations pas-

1. Calvo, *le Droit international théorique et pratique*, t. III, p. 499.

sées entre la Belgique et le Vénézuéla, le 1er mars 1884, entre la Belgique et l'Équateur, le 5 mars 1887.

La Suisse, de son côté, eut, si l'on permet l'expression, *sa crise pacifique*, tout comme, à une certaine époque, le Salvador et l'Équateur, en Amérique : aussi s'empressa-t-elle de signer avec ces deux États une convention qui, comme on le pense, pouvait avoir de grands effets pratiques : ce fut, le 30 octobre 1883, avec le Salvador, et, le 22 juin 1888, avec l'Équateur, que la Suisse passa un traité en bonne et due forme, dont les âmes rêveuses d'alors durent remarquer l'importance.

Mais les ambitions de la Suisse ne se bornèrent point là, et elle aspira à mieux encore ; son gouvernement rédigea, en 1883, un projet de traité d'arbitrage qu'il présenta au gouvernement des États-Unis ; celui-ci lui fit bon accueil, le classa..., et oncques depuis n'en entendit parler[1].

Voici un exemple de ces stipulations d'arbitrage permanent : c'est l'article du « traité de paix de commerce et d'établissement », signé à Paris, le 22 juin 1888, entre la Suisse et l'Équateur[2] :

Art. 4. — « Dans le cas où un différend s'élèverait entre les deux pays contractants et ne pourrait être arrangé amicalement par correspondance diplomatique entre les deux Gouvernements, ces derniers conviennent de le soumettre au jugement d'un tribunal arbitral dont ils s'engagent à respecter et à exécuter loyalement la décision. Le tribunal arbitral sera composé de trois membres. Chacun

1. Sur l'économie de ce projet mort-né, voir *Journal du droit international privé*, t. XII, 1885, p. 478 ; — et Mérignhac, *l'Arbitrage international*, p. 211.
2. Ratifié le 13 juillet 1889 ; cf. le texte complet, Martens, *Nouveau recueil des traités*, 2e série, t. XVII, p. 173.

des deux États en désignera un, choisi en dehors de ses nationaux et des habitants du pays. Les deux arbitres nommeront le troisième. S'ils ne peuvent s'entendre pour ce choix, le troisième arbitre sera nommé par un Gouvernement désigné par les deux arbitres ou, à défaut d'entente, par le sort. »

Antérieurement à ces actes, on pourrait citer quelques conventions de même genre qui n'ont plus, aujourd'hui, qu'un intérêt archéologique [1].

Postérieurement, est intervenu, le 5 juillet 1894, un arrangement entre le Portugal et les Pays-Bas, dit déclaration de Lisbonne, aux termes duquel seront soumis à l'arbitrage tous les différends qui pourraient naître en eux, réserve faite de ceux engageant l'indépendance ou la souveraineté de ces États.

VII

TRAITÉS PAN-AMÉRICAINS D'ARBITRAGE

TRAITÉ PAN-AMÉRICAIN DE WASHINGTON DU 28 AVRIL 1890

Les Républiques de l'Équateur, de la Bolivie, du Guatemala, de Haïti, de Salvador, de Honduras, des États-Unis d'Amérique et l'empire du Brésil (depuis États-Unis du Brésil...) croyant que la guerre est le moyen le plus cruel

1. L'énumération des traités de ce genre conclus de 1848 à 1895 se trouve dans un article de M. Alvarez, *R. G. D. I.*, 1898, p. 441, note 1.

2. Ce traité a été publié pour la première fois en français par M. Pradier Foderé, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1890, p. 537 : *la question de l'arbitrage devant la conférence internationale américaine de Washington.*

et le plus incertain, ainsi que le plus inefficace et le plus dangereux pour résoudre les différends internationaux, reconnaissants que le développement des principes moraux qui gouvernent les sociétés politiques a créé une véritable aspiration en faveur de la solution pacifique de ces différends; animées par l'idée des grands avantages moraux et matériels que la paix offre à l'humanité et ayant la confiance que la condition actuelle dans laquelle elles se trouvent toutes est spécialement propice pour la consécration de l'arbitrage à l'encontre des luttes armées; convaincus, par leur réunion amicale et cordiale dans la dernière conférence, que les nations américaines, régies par les principes, les devoirs, les responsabilités du Gouvernement démocratique et liées entre elles par des intérêts communs, étendus et croissants, peuvent, dans la sphère de leur action propre, affirmer la paix du continent (américain) et la bonne volonté de tous leurs habitants; et considérant comme étant de leur devoir de donner leur assentiment aux hauts principes de paix que proclame le sentiment éclairé de l'opinion universelle, désirant conclure un traité uniforme d'arbitrage, ont nommé leurs plénipotentiaires respectifs..., lesquels s'étant mutuellement communiqué leurs pleins pouvoirs, qu'ils ont trouvés en bonne et due forme, ont convenus des articles suivants, qui sont les mêmes que ceux qu'a solennellement recommandés la conférence internationale américaine, dont les séances ont été inaugurées à Washington le 2 octobre 1889 et ont été closes le 19 avril 1890:

Article premier. — Les Républiques qui concluent ce traité adoptent l'arbitrage comme principe de droit international américain pour la solution des différends, des conflits ou des contestations entre deux ou plus de deux d'entre elles.

Art. 2. — L'arbitrage est obligatoire dans toutes les questions ayant pour objet les privilèges diplomatiques et consulaires, les limites, les territoires, les indemnités, les droits de navigation, la validité, l'interprétation et l'exécution des traités.

Art. 3. — L'arbitrage est également obligatoire, avec la restriction de l'article suivant, dans toutes les autres questions non énoncées dans le précédent article, quels que soient leur cause, leur nature ou leur objet.

Art. 4. — Sont exemptées de la disposition de l'article qui précède, les seules questions qui, au jugement exclusif de l'une des nations intéressées dans le différend, seraient de nature à compromettre sa propre indépendance. Dans ce cas l'arbitrage sera volontaire du côté de ladite nation, mais sera obligatoire du côté de l'autre.

Art. 5. — Sont comprises dans l'arbitrage les questions pendantes actuellement et toutes celles qui surgiront dans l'avenir, quoiqu'elles proviennent de faits antérieurs au présent traité.

Art. 6. — Les questions au sujet desquelles les parties ont déjà conclu des arrangements définitifs ne peuvent être renouvelées en vertu de ce traité. En pareils cas, l'arbitrage sera exclusivement limité aux questions qui s'élèveront sur la validité, l'interprétation et l'accomplissement desdits arrangements.

Art. 7. — Le choix des arbitres ne comporte ni limites, ni préférence, la charge de l'arbitrage peut, en conséquence, porter sur tout gouvernement quelconque qui a de bonnes relations avec la partie adverse de la nation qui le choisit. Les fonctions arbitrales peuvent aussi être confiées aux tribunaux de justice, aux corporations scientifiques, à des fonctionnaires publics, citoyens ou non de l'État qui les nomme.

Art. 8. — Le tribunal peut être unipersonnel ou collectif. Pour qu'il soit unipersonnel, il est nécessaire que les partis élisent l'arbitre d'un commun accord; s'il doit être collectif, les partis pourront convenir de nommer les mêmes arbitres. Si elles ne s'entendent pas à cet égard, chaque nation qui représentra un intérêt distinct aura le droit de nommer un arbitre à part.

Art. 9. — Lorsque le tribunal se composera d'un nombre pair d'arbitres, les nations intéressées désigneront un tiers-

arbitre pour décider tout partage d'opinions qui se produira entre eux. Si les nations intéressées ne se mettent pas d'accord sur le choix du tiers arbitrage, les arbitres nommés par elles le choisiront.

ART. 10. — La désignation et l'acceptation du tiers arbitre auront lieu avant que les arbitres commencent à connaître de l'affaire soumise à leur décision.

ART. 11. — Le tiers arbitre ne se réunira pas avec les arbitres pour former le tribunal, et sa mission se limitera à prononcer sur leurs avis différents, quant au principal et quant aux incidents.

ART. 12. — En cas de mort, de renonciation ou d'empêchement survenant, les arbitres et le tiers arbitre seront remplacés par d'autres qui seront nommés par les mêmes partis et de la même manière que les premiers.

ART. 13. — Le tribunal exercera sa fonction dans le lieu désigné par les parties ; si elles ne le désignaient pas, ou si elles n'étaient pas d'accord à cet égard, il les exercera dans le lieu que le tribunal choisira lui-même à cet effet.

ART. 14. — Quand le tribunal sera collectif, l'action de sa majorité absolue ne sera pas paralysée ou restreinte par la non-présence ou la retraite de la minorité. La majorité devra, au contraire, poursuivre sa procédure et prononcer sur l'affaire soumise à son jugement.

ART. 15. — Les décisions de la majorité absolue du tribunal collectif institueront une sentence sur les incidents comme sur le principal de la cause, sauf le cas où le compromis arbitral exigerait expressément que la décision fut rendu à l'unanimité.

ART. 16. — Les frais généraux de l'arbitrage seront payés au prorata par les nations qui ont été portées dès l'affaire. Ceux que chaque partie aura faits pour se faire représenter et pour sa défense dans l'affaire seront à son compte.

ART. 17. — Les nations intéressées dans le différend composent, dans chaque cas, le tribunal arbitral, conformément aux règles établies dans les articles précédents.

Ce ne sera que par le mutuel et libre consentement de toutes qu'elles pourront déroger aux dites dispositions pour constituer le tribunal dans des conditions différentes.

Art. 18. — Ce traité subsistera pendant vingt ans à partir de la date de l'échange des ratifications. A l'expiration de ce terme, il restera en vigueur jusqu'à ce que l'une des parties contractantes notifie aux autres, son désir de le voir cesser ses effets. Dans ce dernier cas, il restera en vigueur jusqu'à l'expiration d'une année à partir de la dite notification. Il est entendu cependant que la renonciation de l'une des parties contractantes n'invalidera pas le traité quant aux autres parties.

Art. 19. — Ce traité sera ratifié par toutes les nations qui l'auront approuvé, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, et les ratifications seront échangées dans la ville de Washington, le 1er mai 1891, *ou* avant, si cela est possible. Toute autre nation peut adhérer à ce traité et être tenue, comme y étant partie, en signant un exemplaire dudit traité et en le déposant entre les mains du gouvernement des États-Unis, lequel portera ce fait à la connaissance des autres parties contractantes.

En foi de quoi, les plénipotentiaires soussignés ont apposé leurs signatures et leurs sceaux. Fait en la ville de Washington en... exemplaires, en anglais, en espagnol et en portugais...

I. Historiquement, ce traité est une manifestation des efforts accomplis par les États-Unis pour, sinon arriver à une fédération américaine, du moins réaliser une solidarité d'intérêts, une union plus intime entre les différents États américains [1].

1. Le discours d'ouverture du secrétaire d'Etat, Blaine, initiateur et âme du Congrès est très significatif : il réclame une politique américaine, une politique, sinon d'unité politique, du moins d'union douanière. Cela excita une méfiance naturelle et *l'on chercha dans l'arbitrage un dérivatif à l'union douanière*,

On sait que, dans ce but, les États-Unis avaient réuni en 1889-1890, à Washington, un Congrès auquel dix-sept États américains acceptèrent d'assister; les délégués se divisèrent en dix-sept Commissions qui prirent pour sujet de leurs études les matières les plus diverses, depuis l'union douanière, les communications, jusqu'à ces objets que caractérise le nom pris par l'une de ces Commissions : « Commission de paix et d'amitié générale ou de bien-être général ». C'est cette dernière qui, sur l'initiative des délégués du Brésil et de l'Argentine, initiative accueillie comme pis-aller par les États-Unis, rédigea et fit adopter ce projet de traité, en même temps que les autres Commissions recommandaient l'adoption d'une convention établissant un droit commun et international américain, en matière de droit civil et commercial, de procédure, de droit pénal, etc.[1]. Mais sur les dix-sept États, huit seulement firent signer ce projet de traité par leurs plénipotentiaires; les neuf autres (Argentine, Mexique, Pérou, Nicaragua, Colombie, Costa-Rica, Paraguay, Vénézuéla, Chili) se dérobèrent, et même l'un d'entre eux, le Chili, fit présenter des explications très remarquables par ses délégués, comme motif de son refus. Il croit « pouvoir affirmer que la formule de l'arbitrage absolu, applicable à tous les cas qui peuvent se présenter, est inspirée par d'excellentes intentions, sans doute, mais sera d'une douteuse application dans les crises internationales graves... Dire que ce moyen sera employé toutes les fois que le

dont l'Amérique latine surtout ne voulait pas entendre parler. Les causes de cet échec de la fédération tentée sont développées dans un article de M, Alvarez : *R. G. D. I.*, 1898, p. 426.

1. Le droit commun recommandé était celui des traités élaborés au Congrès sud-américain de Montevideo de 1888 : sur ce Congrès, cf. Pradier-Fodéré, *ibidem*, 1889, p. 217 et 561.

conflit qu'il s'agira de faire cesser n'affectera point, par exemple, la dignité nationale, et dire que le Gouvernement intéressé décidera si la difficulté présente est de telle nature qu'elle puisse être résolue par les moyens de l'arbitrage, c'est dans le fond une même et identique chose, puisque, dans les deux cas, la même liberté d'action est réservée[1]. » Au reste, il semble que les délégués aient signé cet acte dans un moment d'emballement, car, sur les huit signataires, un seul, le Brésil, le soumit au Congrès, le 26 juin 1891, et le fit ratifier[2], et le traité demeure seulement comme une manifestation platonique de plus.

De tout cet effort, il ne résulta qu'une série de traités de commerce conclus entre les États-Unis et d'autres États américains[3] : c'était l'ouverture de nouveaux marchés toute grande ouverte au commerce et à l'industrie nord-américaine ; ces réalités valaient mieux que les traités d'arbitrage, et l'Angleterre ne pense point autrement aujourd'hui à notre égard[4].

Mais la politique pan-américaine des États-Unis ne devait point se laisser rebuter par cet échec et, dès 1899, le président Mac-Kinley s'efforça de faire

1. Pradier-Fodéré a traduit ce mémoire chilien, *loc. cit.*, 1890, p. 548 et 579.

2. Le Brésil venait de renverser l'Empire, et l'inexpérience ou l'enthousiasme de ses nouveaux hommes politiques ne craignit pas d'introduire dans la Constitution du 24 février 1891 (cf. le texte dans Martens, *loc. cit.*, t. XXIV, p. 90) une disposition subordonnant la déclaration de guerre à la non-réussite de l'arbitrage auquel on doit recourir s'il y a lieu (art. 34, § 11), et une autre déclarant que, dans aucun cas, même au cas d'alliance avec une autre nation, le Brésil ne s'engagera dans une guerre de conquête (art. 88) !

3. Voyez ces traités de commerce, de Martens, *Nouveau recueil de traités*, 2e série, t. XIX et XX.

4. Il fut aussi institué pour dix ans une union internationale des républiques américaines dont le bureau fut établi à Washington : mais ce qu'il fit ou rien est à peu près équivalent.

réunir une seconde conférence internationale américaine à Mexico; elle eut lieu en 1901-1902, non sans quelques peines, et paraît avoir abouti à un échec analogue, que l'on a semblablement pallié par la signature d'une convention d'arbitrage; c'est qu'en effet l'Amérique latine et l'Amérique centrale avaient de bonnes raisons d'être méfiantes; en 1890, la politique des États-Unis paraissait encore celle d'une puissance industrielle toute pacifique et antimilitaire. Elle se montre aujourd'hui impérialiste et belliqueuse, marchant à la conquête de marchés nouveaux, de lieux de production exclusifs et de voies de communications inter-océaniques; à Cuba et à Porto-Rico, aux Philippines et dans le Pacifique, à Hawaï et au Panama, elle s'est montrée entreprenante et sans scrupule, et sa puissance a quelque lieu d'effrayer les États américains qu'elle prétend placer sous sa tutelle menaçante. On a déjà parlé de traités secrets du Sud-américain contre elle [1]. Quoi qu'il en soit, à Mexico, elle ne réussit pas plus qu'à Washington : elle dut se contenter d'un traité d'arbitrage nouveau, qu'elle se résigna à proposer. Encore subit-elle là un échec : elle apporta à la Conférence un projet de traité d'arbitrage exclusivement américain, qui aurait été, pour l'Amérique, le pendant de la Convention de la Haye pour l'Europe [2], et qui orga-

1. Le *Sun* de New-York a révélé un traité secret ou prétendu traité entre le Chili, la Colombie et l'Equateur contre les Etats-Unis; il fut reparlé de négociations entre ces trois Etats lors de l'affaire si habilement menée de la Révolution de Panama.

2. On sait qu'à la Conférence de la Haye, seuls le Mexique et les Etats-Unis étaient représentés et non les autres Etats américains : pourquoi? « On disait alors que c'étaient les Etats-Unis qui ne désiraient pas que l'Amérique du Sud se rattachât à l'empire par de nouveaux liens. Peut-être est-ce là des potins, mais toujours est-il que cette exclusion n'a pas été expliquée »

nisait une Commission arbitrale américaine analogue à la Cour de la Haye. Cette contrefaçon pan-américaine, inspirée par des vues impériales, ne réussit point et les Républiques américaines décidèrent de demander leur adhésion individuelle à la Convention de la Haye (protocole du 15 janvier 1902). Les Républiques latines firent plus : elles profitèrent de leur présence à Mexico pour négocier des traités d'arbitrage avec l'Espagne, qui semble leur apparaître comme un contrepoids, — trop faible, hélas ! — aux entreprises nord-américaines[1].

II. — En lui-même ce traité apparaît non point comme un instrument pratique, mais comme une suite de maximes édictées par un institut de droit international et précédées d'une belle déclaration des droits. A propos des cas où l'arbitrage est obligatoire, nous n'avons qu'à répéter ce que nous avons dit à propos du traité de 1890 entre le Guatemala et le Salvador, qui a copié celui-ci : c'est un effort mal venu pour déterminer certaines matières où l'arbitrage peut dès aujourd'hui être obligatoire sans réserve. Enfin, malgré les apparences, il est aisé d'éluder l'arbitrage dans tous les cas ; l'article 9 porte que « si les nations intéressées ne se mettent pas d'accord sur le choix du tiers-arbitre, les arbitres nommés par elles le choisiront » : mais si elles donnent des instructions telles à leurs arbitres que l'entente soit impossible, l'arbitrage le devient par là même : rien de plus facile à faire jouer que cette porte de sortie ménagée.

(*Rapport à la conférence interparlementaire de Vienne tenue en* 1903, par M. Beernaert, ministre d'Etat de Belgique, publiée dans *l'Indépendance belge* du 17 novembre 1903).

1. Cf. ce traité, *Documents annexes*, VIII, p. 290.

TRAITÉS PAN-AMÉRICAINS DE MEXICO DE 1902

Si les États-Unis ne réussirent pas à entraîner dans leur tentative les républiques américaines au Congrès de Mexico de 1902, leur projet aboutit à des conventions d'arbitrage permanent signées par la plupart des nations représentées au Congrès; le sens général de leurs formules nous a été donné par un rapport de M. Beernaert, ministre d'État de Belgique[1]; l'arbitrage est obligatoire pour « tous les litiges qui existent ou existeraient entre elles et ne pourraient se résoudre par la voie diplomatique » sous une réserve que certains traités expriment de la façon classique en Europe : sauf si le conflit affecte l'indépendance ou l'honneur national; que d'autres conventions stipulent sous une forme que nous rencontrons surtout en Amérique[2] : sauf pour « les litiges qui concerneraient la constitution nationale ».

Mais l'article 2 efface la réserve pour un certain nombre de cas, — et l'on s'est contenté de copier le traité pan-américain de 1890 (art. 2), en restreignant sa portée : « les litiges qui concernent les privilèges diplomatiques, les limites, les droits de navigation, et leur validité, l'interprétation et l'accomplissement des traités ne seront pas considérés comme compromettant l'indépendance et l'honneur nationaux. »

En somme, c'est à peu près, quant aux cas où l'arbitrage est obligatoire et aux réserves, la reproduction du traité de 1890.

1. *Loc. cit.; la Revue de droit international et de législation comparée* a publié ce rapport dans le numéro VI de 1903.
2. Voyez par exemple le traité chilo-argentin de 1902, art. 1 : *Documents annexes*, IX, p. 299.

La matière, où on le modifie et heureusement, c'est celle de la désignation de l'arbitre : en principe on fera appel à la cour de la Haye avec son organisation et sa procédure (art. 3) ; à défaut, on organise un tribunal arbitral dans des formes, avec des droits, après des préliminaires de conciliation analogues à ceux édictés par la conférence de la Haye.

Nous donnons le texte du principal des traités panaméricains signés à Mexico, dans la partie qui vise l'arbitrage permanent :

TRAITÉ D'ARBITRAGE OBLIGATOIRE ENTRE LA RÉPUBLIQUE ARGENTINE, LA BOLIVIE, LA RÉPUBLIQUE DOMINICAINE, LE GUATEMALA, LE SALVADOR, LE MEXIQUE, LE PARAGUAY, LE PÉROU ET L'URUGUAY.

(SIGNÉ A MEXICO, LE 29 JANVIER 1902[1])

ARTICLE PREMIER. — Les Hautes Parties contractantes s'obligent à soumettre à la décision d'arbitres toutes les contestations qui existent ou qui viendront à surgir entre elles et ne pourront être résolues par la voie diplomatique, pourvu que, d'après l'appréciation exclusive de l'une des nations intéressées, lesdites contestations n'affectent ni l'indépendance, ni l'honneur national.

ART. 2. — L'indépendance et l'honneur national ne seront pas réputés compromis dans les contestations sur les privilèges diplomatiques, les limites, les droits de navigation et la validité, l'intelligence et l'exécution des traités.

ART. 3. — En vertu de la faculté reconnue par l'article 26

1. Ce traité a été ratifié le 28 mai 1902 par le Salvador, le 25 août 1902 par le Guatemala, le 31 janvier 1903 par l'Uruguay, puis le 17 avril 1903 par le Mexique ; il est donc obligatoire pour toutes les puissances signataires aux termes de l'article 21.

de la convention, pour le règlement pacifique des conflits internationaux, signée à la Haye, le 29 juillet 1899, les Hautes Parties contractantes conviennent de soumettre à la décision de la Cour permanente d'arbitrage établie par la dite convention, toutes les contestations auxquelles se réfère le présent traité, à moins que l'une des Parties ne préfère qu'il soit organisé une juridiction spéciale. Dans le cas où elles se soumettront à la Cour permanente de la Haye, les Hautes Parties contractantes acceptent la convention sus-rappelée, tant en ce qui concerne l'organisation du tribunal arbitral, qu'en ce qui concerne les formes de procédure auxquelles il y aura lieu de s'assujettir.

Art. 4. — Toutes les fois que, pour un motif quelconque, on devra organiser une juridiction spéciale, soit parce que l'une des Parties le demandera, soit que les Parties ne puissent arriver à se faire ouvrir la cour permanente d'arbitrage, on établira, lors de la signature du compromis, la procédure à suivre. Le tribunal déterminera la date et le lieu de ses séances, la langue dont il devra être fait usage, et il sera à tout événement investi du pouvoir de résoudre toutes les difficultés relatives à sa propre juridiction, et même de solutionner celles qui se réfèrent à la procédure sur les points non prévus dans le compromis.

Art. 5. — Si lors de l'organisation de la juridiction spéciale, les Hautes Parties contractantes ne sont pas d'accord sur la désignation de l'arbitre, le tribunal sera composé de trois juges.

Chaque État nommera un arbitre et ceux-ci désigneront le troisième arbitre. S'ils ne peuvent se mettre d'accord sur cette désignation, elle sera faite par le chef d'un troisième État qu'indiqueront les arbitres nommés par les Parties. S'ils ne peuvent se mettre d'accord sur cette dernière nomination, chacune des Parties désignera une puissance différente, et le choix du troisième arbitre sera fait par la puissance ainsi désignée.

Art. 21. — Sans qu'il soit nécessaire d'échanger des ratifications, le présent traité commencera à être en vigueur dès que trois au moins, des États qui l'ont signé auront fait connaître leur approbation au gouvernement des Etats-Unis mexicains, et que celui-ci l'aura portée à la connaissance des autres gouvernements.

Art. 22. — Les Nations qui n'ont pas signé le présent traité pourront y adhérer à toute époque ; si l'une des puissances signataires décide de recouvrer sa liberté, elle dénoncera le traité ; mais la dénonciation ne produira d'effet qu'à l'égard uniquement de la nation qui l'a faite, et seulement un an après la régularisation de la dénonciation (*de formalizada la denuncia*). Lorsque la nation dénonçante aura quelque affaire d'arbitrage pendante à la fin de l'année, la dénonciation ne sortira par effet, en ce qui concerne le cas, encore qu'il ne soit pas solutionné [1].

VIII

TRAITÉS D'ARBITRAGE PERMANENT DE 1902 ENTRE L'ESPAGNE ET L'AMÉRIQUE LATINE

L'Espagne a signé à Mexico en 1902 des conventions d'arbitrage d'un grand intérêt historique et diplomatique : les républiques hispano-américaines avaient envoyé dans cette ville des délégués au 2me Congrès pan-américain, et, en même temps qu'elles signèrent entre États américains les traités d'arbitrage, dont nous avons parlé [2], elles passèrent avec leur ancienne

1. La traduction française de ce traité a été publiée pour la première fois dans *la Revue générale de droit international*, 1903 (n° VI, *Documents*, p. 15). — Les articles que nous supprimons ont trait à l'organisation des bons offices, de la médiation, des commissions d'enquête internationales, etc...

2. *Documents annexes*, VII.

métropole des actes analogues : 2 types de traités furent adoptés, l'un entre l'Espagne d'une part et d'autre part le Mexique et le Guatemala, l'autre entre l'Espagne d'un côté et de l'autre la République dominicaine, l'Uruguay, la Bolivie, l'Argentine, la Colombie, le Paraguay, le Salvador : en voici le texte :

CONVENTION D'ARBITRAGE ENTRE L'ESPAGNE ET LA RÉPUBLIQUE DOMINICAINE

(SIGNÉE LE 28 JANVIER 1902, A MEXICO [1])

ARTICLE PREMIER. — Les Hautes Parties contractantes s'obligent à soumettre à décision d'arbitres toutes les contestations de quelque nature qu'elles soient, qui pour une raison quelconque surgiront entre elles, en tant qu'elles ne toucheront point aux principes de la constitution de l'un ou de l'autre pays et seulement dans le cas où elles ne pourraient être résolues par des négociations directes.

ART. 2. — Ne peuvent être remises en jeu en vertu de ce traité les questions qui auraient été l'objet d'arrangement définitif entre les Hautes Parties contractantes; en pareil cas l'arbitrage se limitera exclusivement aux questions qui s'éléveraient sur la validité, l'interprétation et l'exécution des dits arrangements.

ART. 3. — Pour la solution des questions qui en exécution de ce traité seraient soumis à l'arbitrage, les fonctions d'arbitre seront confiées de préférence à un Chef d'État d'une des républiques hispano-américaines ou à un tribunal formé par des juges et des jurisconsultes espagnols, dominicains ou hispano-américains.

1. Cette convention a été ratifiée à Saint-Domingue le 28 janvier 1903 : le texte espagnol nous a été obligeamment communiqué par le Ministère des Affaires étrangères de France : nous en publions la première traduction française.

Au cas où l'on ne pourrait pas tomber d'accord sur la désignation d'arbitres, les Hautes Parties contractantes se soumettront au tribunal international permanent d'arbitrage établi conformément aux résolutions de la Conférence de la Haye de 1899 en se conformant dans ce cas et dans le précédent à la procédure arbitrale spécifiée dans le chapitre III des dites résolutions.

Art. 4. — Le présent traité demeurera en vigueur pendant dix ans à partir de la date de l'enregistrement des ratification. Dans le cas où douze mois, avant que le dit terme, ne se soit accompli, aucune des parties contractantes n'auraient déclaré son intention de faire cesser les effets du présent traité, il continuera à rester obligatoire encore 1 an après que l'une ou l'autre des Hautes Parties contractants l'aura dénoncé.

Art. 5. — Cette convention sera soumise pour signature à l'approbation de leurs Gouvernements respectifs et, si elle reçoit leur approbation et est ratifiée selon les lois de l'un ou de l'autre pays, les ratifications seront échangées dans la ville de Saint-Domingue dans le délai d'un an à compter de la date.

CONVENTION D'ARBITRAGE ENTRE L'ESPAGNE ET LES ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

(du 11 janvier 1902)[1]

Article premier. — Les Hautes Parties signataires s'engagent réciproquement à soumettre au jugement d'arbitres toutes les contestations qui pourraient surgir entre elles pendant la période d'existence du présent traité et pour lesquelles on n'aurait pu arriver à une solution

1. Ratifié le 13 avril 1902. Cette convention a été traduite en français dans la *R. G. D. P.*, 1903 (n° 6, *Documents*, p. 17); mais cette traduction n'est pas très exacte, nous l'avons revue sur le texte espagnol officiel qu'a bien voulu nous envoyer l'Ambassade de France à Madrid.

amiable au moyen de négociations directes toutes les fois que au jugement des deux nations contractantes, lesdites contestations n'affectent ni l'indépendance, ni l'honneur national.

Art. 2. — L'indépendance et l'honneur national ne seront pas considérés comme compromis dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il s'agira de dommages et préjudices pécuniaires soufferts par l'un des États contractants, ou par ses nationaux, à raison d'actes illégaux ou de manquement de l'autre État contractant ou de ses nationaux; 2° lorsqu'il s'agira de l'interprétation et de l'application des traités, arrangements et conventions sur la protection de la propriété artistique, littéraire et industrielle, ainsi que sur les privilèges, brevets d'invention, marques de fabriques, signatures commerciales, monnaies, poids et mesures, mesures sanitaires, vétérinaires et pour éviter le phylloxéra; 3° lorsqu'il s'agira de l'interprétation et de l'application de traités, arrangements et conventions sur les successions, l'assistance et la correspondance judiciaires; 4° Lorsqu'il s'agira de traités, arrangements et conventions en vigueur ou qui viendront à être conclus dans l'avenir pour mettre en pratique des principes de droit international public ou privé, soit en matière civile soit en matière pénale; 5° lorsqu'il s'agira de questions se référant à l'interprétation ou l'exécution des traités, arrangements et conventions d'amitié, de commerce et de navigation.

Art. 3 et 4. — Identiques aux articles 3 et 4 du traité précédent, sauf que les mots : jurisconsultes espagnols, dominicains et hispano-américains, sont remplacés par ceux-ci mexicains, espagnols ou hispano-américains.

Art. 5. — Le présent traité sera ratifié et les ratifications seront échangées à Mexico dans le plus bref délai possible.

I. Ces conventions d'arbitrage sont le type des traités que l'on pourrait appeler : traités de solidarité. Elles sont la conséquence et la manifestation de ce si remarquable mouvement de rapprochement qui tend aujourd'hui à unir, par des liens toujours plus

étroits, la métropole espagnole et ses anciennes colonies : la communauté de race et de langue, et aussi la politique produisent ce résultat. Depuis 1898, depuis que l'Espagne a été chassée par les États-Unis de ses dernières possessions des Antilles, les républiques hispano-américaines sont sûres que l'ancienne mère-patrie ne cache plus aucune espérance d'expansion dans le Sud-Amérique ; elles voient en elle une aïeule prodigue, qui revient aujourd'hui à ses enfants, sans velléité de les gouverner à nouveau ; l'Espagne reste, malgré tout, la source de leur civilisation, et les républiques se tournent vers elle aujourd'hui, qu'elles se sentent plus ou moins menacées dans leur libre action par les visées ambitieuses des États en quête de débouchés : États-Unis, Allemagne, Angleterre. Au reste l'Espagne pousse plus que tout autre à ce rapprochement : elle veut remplacer son hégémonie politique perdue, par une hégémonie morale ; en même temps elle compte trouver dans le Sud-Amérique un marché pour ses produits et un territoire pour ses émigrants.

Ces intérêts et ces souvenirs communs ont produit une évolution politique, qui a abouti, entre autres résultats, à ces traités d'arbitrage : l'histoire des relations de l'Amérique du Sud et de l'Espagne, qui débute en effet par la domination de celle-ci et l'exploitation de celle-là, se continue par l'émancipation totale des républiques, émancipation qui fut consommée en 1898, et se termine actuellement par le rapprochement présent : comme on l'a très bien noté [1], c'est une histoire analogue à celle de l'Angle-

1. Alcide Ebray, *Une réconciliation, l'Espagne et l'Amérique latine* (*Revue des Deux Mondes*, 15 novembre 1901, p. 427).

terre dans ses rapports avec les États-Unis ; mais, — différence importante, — l'Espagne n'a plus aucun point de contact territorial avec ses anciennes colonies ; elle n'a pas de Canada ; d'autre part, elle n'entre pas en rivalité économique ou politique avec elles : aussi l'entente entre l'Amérique latine et l'Espagne est-elle beaucoup plus aisée, sincère et fructueuse que celle entre les États-Unis et l'Angleterre et elle a abouti sans peine aux traités cités plus haut, alors que la convention anglo-américaine est, comme on sait, restée en route.

La préparation directe de ces traités est l'œuvre de l'union ibéro-américaine, du Congrès de Madrid de 1900 et de « Commission internationale permanente » de ce Congrès ; l'union ibéro-américaine, fondée par des Espagnols et qui a son siège à Madrid, date officiellement de 1900 et son nom indique assez son but[1] ; c'est elle qui eut l'initiative du Congrès de Madrid et en assura l'heureux dénouement : en novembre 1900, des délégués de l'Amérique latine se réunirent dans la capitale espagnole : treize États américains étaient officiellement représentés ; l'Espagne fit tout pour les bien accueillir et l'on travailla ensemble à rédiger une sorte de catalogue de vœux et d'aspirations[2]. Or l'esprit de ce programme vise à resserrer les États de même race par des liens nou-

1. Cette Union a un organe qui paraît chaque quinzaine ; son président, qui fut aussi celui du Congrès de 1900, est M. Rodriguez San-Pedro, devenu en décembre 1903 ministre des Affaires étrangères dans le cabinet Maura : il a toujours prêché l'union des races latines dans l'ancien et le nouveau monde et est, par exemple, favorable à une entente commerciale et politique avec la France.

2. Adolfo Posada, *Revue de droit public*, 1903, n° 4, p. 140 ; — Gaston Routier, *le Congrès hispano-américain de Madrid : ses travaux et ses résultats*, Paris, 1901.

veaux : on veut fortifier l'élément espagnol dans l'Amérique du Sud, et pour cela, on organise une junte centrale d'immigration ; on veut faciliter le commerce et les rapports réciproques, et, pour ce, on demande des traités de commerce, l'abaissement de 230 0 du tarif des correspondances postales et autres : enfin on veut resserrer les liens politiques existants : un traité d'alliance n'était guère possible, car une alliance se fait autant contre quelqu'un qu'avec quelqu'un, et l'Espagne n'était pas en état et ne voulait point se lancer dans de telles aventures ; d'autre part, et surtout, les républiques hispano-américaines, intriguent, quand elle ne bataillent pas, les unes contre les autres, et un accord aussi étroit qu'un traité d'alliance aurait été soit inefficace, soit même dangereux pour les partis signataires. Aussi s'est-on rabattu sur un pacte d'arbitrage, diminutif d'un traité d'alliance impossible : le Congrès de 1900 avait adopté un vœu, aux termes duquel un tribunal hispano-américain serait constitué, l'arbitrage permanent, obligatoire et sans réserve, devait régler les différends entre l'Espagne et les républiques, et le prochain Congrès aurait à examiner les résultats déjà acquis et les difficultés que pourrait faire naître cette généralisation de l'arbitrage. D'ici là une « Commission internationale permanente » du Congrès était chargée de pousser à la réalisation de ces vœux[1]. En avril 1901, elle fut formée. Son action fut aidée par les circonstances, par les défiances des républiques hispano-américaines vis-à-vis des États-Unis. La réunion de Mexico fournit l'occasion que l'on cherchait et l'on en pro-

1. En même temps que de préparer un nouveau Congrès.

fita pour signer les traités d'arbitrage des 11 et 28 janvier 1902.

II. Ces traités affectent deux formes qui diffèrent quant aux conflits soumis à l'arbitrage : en principe, l'arbitrage est obligatoire ; l'une de ces conventions réserve le cas de différends qui toucheraient aux principes de la Constitution : cette exception devient classique en Amérique [1], et nous nous sommes expliqués à son sujet ; l'autre reprend la formule, — non moins classique en Europe, — au sujet des contestations affectant l'indépendance ou l'honneur national ; mais elle réduit l'importance de cette réserve, en énumérant dans un article 2 une série de cas où « l'indépendance et l'honneur national ne sont pas considérés comme compromis » et où l'arbitrage devient ainsi obligatoire sans réserve : comme le cinquième de ces cas est très compréhensif, on peut dire que cette convention est des plus contraignante.

Au reste, les États contractants n'ont point vu de danger à cela, puisqu'ils ont voulu conclure un diminutif de traité d'alliance. Supposons la France et la Russie, alliées pour dix ans et signant en même temps un traité d'arbitrage sans réserve pour ces dix années : on n'y verrait pas d'inconvénient ; ici la situation est analogue : il n'y a pas de traité d'alliance, mais un esprit public, une entente réciproque qui le remplace ; et, de plus, le pacte d'arbitrage est dénonçable chaque année. C'est, en somme, un traité d'amitié qui prend la forme d'une Convention d'arbitrage : il n'y a entre les signataires nul sujet, ni possibilité de conflit sérieux ; les actes mentionnés

1. Voir le traité chilo-argentin de 1902, p. 299, et un des traités pan-américains de 1902, p. 287.

n'ont point pour objectif réel de résoudre de tels différends improbables, mais de consacrer un état d'esprit, de symboliser une union plus étroite.

Cet esprit de rapprochement et de particularisme ethnique se marque jusque dans le choix de l'arbitre. La Cour de la Haye, — qui, il est vrai, n'étendait point jusqu'à présent sa juridiction dans l'Amérique du Sud, — n'est désigné comme arbitre qu'en seconde ligne : on doit choisir avant elle, comme juge, un chef d'État ou des jurisconsultes, soit espagnols, soit hispano-américains, et, à défaut seulement, on a recours au tribunal d'arbitrage de la Haye.

Intéressants au point de vue de l'arbitrage, ces traités présentent donc surtout une importance politique : ils sont la manifestation d'une union latine qui s'ébauche et que l'Espagne voudrait réaliser.

IX

TRAITÉS D'ARBITRAGE PERMANENT ET DE LIMITATION D'ARMEMENT DU 28 MAI 1902 ENTRE LE CHILI ET LA RÉPUBLIQUE ARGENTINE[1]

CONVENTION D'ARBITRAGE PERMANENT

Les Gouvernements de la République du Chili et de la République Argentine, animés du commun désir de résoudre

1. Ces traités ont été publiés pour la première fois en français par M. Louis Rolland, dans la *Revue générale de droit international public*, août 1903, p. 547. — Cf. Ch. Dupuis, *Annales des sciences politiques*, 1903, p. 629; — Ch. David, *Questions diplomatiques et coloniales*, 15 octobre 1903, p. 578. — Voir aussi Alvarez, *l'arbitrage et le conflit de limites entre le Chili et la République Argentine* (*R. G. D. I.*, 1898, p. 422).

par des moyens pacifiques tous les conflits qui pourraient se produire entre les deux pays, ont résolu de conclure un traité général d'arbitrage, à l'effet de quoi ils ont nommé pour leurs ministres plénipotentiaires MM... lesquels... sont convenus des dispositions suivantes:

Article Premier. — Les Hautes Parties contractantes s'obligent à soumettre à l'arbitrage tous les conflits, quels qu'en soient la nature et la cause, qui surgiraient entre elles, ne touchant pas aux préceptes de la constitution de l'un ou de l'autre pays, et qu'elles ne pourraient pas régler au moyen de négociations directes.

Art. 2. — On ne pourra pas renouveler, en vertu de ce traité, les questions ayant fait l'objet d'arrangements de principes entre les parties. En tels cas, l'arbitrage sera exclusivement limité aux difficultés qui se produiraient au sujet de la validité, de l'interprétation et de l'exécution desdits arrangements.

Art. 3. — Les Hautes Parties contractantes désignent comme arbitre le Gouvernement de S. M. Britannique. Et pour le cas ou l'un ou l'autre des parties viendrait à rompre les relations amicales avec le Gouvernement de S. M. Britannique, les deux Parties désignent, comme arbitre, le Gouvernement de la Confédération Suisse. Dans les soixante jours qui suivront l'échange des ratifications, les deux Parties demanderont, ensemble ou séparément, au Gouvernement de S. M. Britannique, arbitre en premier lieu, et au Gouvernement de la Confédération suisse, arbitre en second lieu, qu'ils daignent accepter la charge d'arbitre que ce traité leur confère.

Art. 4. — Les Gouvernements contractants fixeront les points, les questions et les différends qui seront donnés à l'arbitrage et pourront déterminer l'étendue des pouvoirs de l'arbitre et toute autre circonstance relative à la procédure.

Art. 5. — A défaut d'entente, chacun des Parties pourra solliciter l'intervention de l'arbitre, en qui résidera le droit de fixer l'objet du litige, l'époque, l'endroit et les formalités

de la procédure, comme aussi celui de résoudre tous les incidents des frais qui se produiraient au cours des débats. Les Parties s'obligent à fournir à l'arbitre tous les moyens d'information dont elles disposeront.

Art. 6. — Chacune des parties pourra constituer un ou plusieurs mandataires pour se faire représenter devant l'arbitre.

Art. 7. — L'arbitre est compétent pour décider de la validité du compromis et pour l'interpréter; il l'est aussi pour résoudre les controverses qui s'élèveraient entre les Parties, quant à la question de savoir si certaines matières ont ou n'ont pas été soumises à la juridiction arbitrale par cet acte.

Art. 8. — L'arbitre devra juger conformément aux principes du droit international, à moins que le compromis ne l'autorise à agir comme amiable compositeur on n'impose l'application de règles spéciales.

Art. 9. — La sentence devra décider définitivement chacun des points en litige et elle sera motivée.

Art. 10. — La sentence sera rédigée en double exemplaire et devra être notifiée à chacune des Parties par l'intermédiaire de son représentant.

Art. 11. — La sentence légalement rendue décide, dans les limites de sa portée, la contestation entre les Parties.

Art. 12. — L'arbitre fixera dans la sentence le délai dans lequel elle devra être exécutée et sera compétent pour résoudre les difficultés qui se produiraient au sujet de son exécution.

Art. 13. — La sentence n'est pas appelable et son exécution est confiée à l'honneur des nations signataires de ce pacte. Toutefois, on admettra le recours en révision devant le même arbitre qui l'aura prononcée à condition qu'il soit demandé avant l'expiration du délai fixé pour son exécution, dans les cas suivants : 1° si la sentence est rendue en vertu d'un document faux ou altéré ; 2° si la sentence est en tout ou en partie, la suite d'une erreur de fait provenant des pièces ou documents du procès.

ART. 14. — Chacune des parties payera ses propres frais et la moitié des frais généraux de l'arbitre.

ART. 14. — Le présent traité régira les parties pendant dix ans, comptés de l'échéance des ratifications. S'il n'est pas dénoncé six mois avant son expiration, il sera tenu pour renouvelé pour une autre période de dix années et ainsi successivement.

CONVENTION DE LIMITATION D'ARMEMENT [1]

MM. X... et X... ont convenu de consigner dans la présente convention les diverses décisions adoptées pour la limitation des armements maritimes dans les deux Républiques, décisions prises sur l'initiative et grâce aux bons offices du Gouvernement de Sa Majesté Britannique :

1. La simple lecture de cette convention permet les remarques suivantes : I. Ce traité, malgré ses apparences, n'engagent en rien l'avenir; c'est une entente pour le présent, sans plus : en effet, non seulement on ne prévoit que pour cinq ans une non-augmentation des charges, mais même pendant ce temps, on peut détruire tout l'effet de ce traité en prévenant dix-huit mois d'avance. De plus, il est aisé, *si l'on veut*, de tourner ses dispositions par le 2e paragraphe de l'article 2 ; rien n'est plus facile.

II. L'entente pour le présent, — qui est réelle et effective (de 1902 à 1903, le budget de la Marine et de la Guerre ont diminué de 6 millions de piastres au Chili et de 7 millions dans l'Argentine), — était nécessitée par le poids énorme d'un état non de paix armée, comme en Europe, mais de mobilisation; elle était rendue possible, par la situation politique; il ne s'agit que de limiter des armements navals dans ce traité; or dans l'Amérique du Sud, seuls le Chili et l'Argentine ont une marine sérieuse, le Brésil et les autres états n'ayant qu'une armée plus ou moins forte. Il n'y avait donc pas à craindre des interventions tierces, — le Chili et l'Argentine ne croyant avoir rien à redouter ou rien à espérer des Etats européens, nord américains ou asiatiques. C'est un peu comme si au monde il n'y avait que deux flottes, la française et l'anglaise; aux périodes d'apaisement, on les pourrait diminuer sans rien craindre par ailleurs. — Ce n'est pas tout : la limitation des armements était rendue possible par ce simple fait que chaque Etat prétendait à l'équilibre, à l'égalité des flottes; pour continuer notre comparaison, c'est comme si l'Angleterre ne prétendait posséder qu'une flotte égale à la nôtre et ne lui assurant pas la prépondérance navale.

ARTICLE PREMIER. — Dans le dessein d'écarter tout sujet d'inquiétude et de défiance entre l'un et l'autre pays, les Gouvernements du Chili et de la République argentine renoncent à prende possession des navires de guerre qu'ils ont en construction et à faire pour le présent de nouvelles acquisitions. — Les deux Gouvernements conviennent en outre, de réduire leurs escadres respectives, suivant un accord établissant un équilibre raisonnable entre les deux escadres[1]. — Cette réduction se fera dans le délai d'un an à compter de l'échange des ratifications de la présente convention.

ART. 2. — Les deux Gouvernements se promettent de ne pas augmenter, durant cinq ans, leurs armements maritimes sans un avis préalable que celui qui voudra augmenter donnera à l'autre dix-huit mois à l'avance. Il est entendu que sont exclus de cet arrangement tous les armements pour la fortification des côtes et ports et que chacun pourra acquérir les navires destinés exclusivement à la défense de ceux-ci, tels que sous-marins, etc.

ART. 3. — Les aliénations auxquelles donnera lieu cette convention ne pourront se faire à des pays ayant des questions en litige avec l'une ou l'autre des Parties contractantes.

ART. 4. — Afin de faciliter le transport des contrats pendants, les deux Gouvernements s'engagent à proroger de deux mois le délai stipulé pour la mise des navires respectifs en construction. A cet effet, ils donneront les instructions nécessaires.

Ces traités permettent les remarques suivantes :
I. Historiquement ils sont le résultat, — exactement comme le traité franco-anglais de 1903, — d'une

1. Cet accord a été réalisé par une convention du 9 janvier 1903 (voyez-en le texte dans la *Revue générale de droit international public*, 1903, p. 555) : les deux Etats renoncent à incorporer les navires en construction à l'étranger et désarment, le Chili un cuirassé, la République argentine deux ; si un des deux Gouvernements veut réarmer ces navires, il devra donner à l'autre Gouvernement un avis préalable dix-huit mois à l'avance.

période de conflit à laquelle on veut mettre fin, et d'une situation politique générale qui ne permet pas un traité d'alliance : le traité d'arbitrage est alors une forme moderne des anciens traités de paix et d'amitié; c'est un traité d'entente, qui ne va pas jusqu'à l'alliance proprement dite. Dans les rapports argentino-chiliens, cette vue ne paraît pas douteuse; depuis un demi-siècle le Chili et l'Argentine sont en conflit; en 1901 et 1902, il parut devoir se résoudre par la guerre; des armements, extrêmement onéreux par rapport à la richesse du pays, furent maintenus comme si l'on était en état de mobilisation. On voulut mettre fin à cette situation intenable : des deux côtés les milieux dirigeants comprirent les dangers actuels d'un tel désordre. L'esprit de paix reprit le dessus. On conclut ces traités.

On ne pouvait faire plus, parce que les intérêts essentiels des deux nations étaient en rivalité : il était possible par des concessions de ne pas faire la guerre; il ne paraissait pas réalisable d'allier des contraires : il y a lutte, en effet, dans l'Amérique du Sud, pour la prépondérance politique entre le Chili, le Brésil et l'Argentine; selon les temps, les combinaisons se font d'une façon ou d'une autre : le Chili et l'Argentine, voisins dans tout l'Extrême-Sud, ont été le plus souvent adversaires l'un de l'autre et des ententes se sont ébauchées du premier avec le Brésil, du deuxième avec la Bolivie (à propos du débouché que cherche celle-ci vers le Pacifique). Ils ont aspiré à se rapprocher le premier de l'Atlantique, par où il exporte en Angleterre, le deuxième du Pacifique, prochain marché du monde, par où il voudra bientôt transporter sa production agricole.

Ainsi est né diplomatiquement ce double traité, résultat d'un état d'esprit pacifique aux prises avec des réalités qui font de ces deux États des adversaires nés, résultat aussi de la politique Anglaise, — dont c'est un incontestable triomphe diplomatique et qui devient l'arbitre désigné de l'Extrême-Sud Américain. Cet acte a donc la même signification politique que le traité franco-anglais : c'est la marque d'une détente actuelle dans les rapports des deux pays; mais l'instrument que l'on a forgé est bien inférieur à la convention française.

II. Pris en lui-même, qu'elle est, en effet, la valeur de ce traité d'arbitrage?

Quelle que soit l'origine historique et la pensée des signataires, ce traité comme traité d'arbitrage offre tous les périls d'un traité d'arbitrage généralisé, sans aucune réserve expresse, et où cependant on a laissé entr'ouverte une porte de sortie, qui peut servir dans tous les cas : il suffit, en effet, que l'un des pays introduise une disposition dans sa constitution, pour que *ipso facto* l'arbitrage ne soit plus obligatoire. Une telle mesure est toujours possible, si l'un des pays n'est pas pénétré des idées pacifiques. Et cette réserve présente cet incontestable danger, qu'au lieu d'être expresse, franche, loyale, elle est sournoise et hypocrite : le jour où on s'en suivra, l'opinion de l'autre pays y verra une atteinte perfide aux traités et quelle facile agitation guerrière ne pourra-t-on pas créer avec ce prétexte !

Par ailleurs encore ce traité est sujet à critique, quelque soit l'opinion que l'on professe sur le fond même de la question d'arbitrage : il stipule que pour tous les conflits, l'arbitre est non pas la Cour de

la Haye (ce traité l'ignore volontairement), non pas même un individu désigné par tel Gouvernement, mais un Gouvernement que l'on désigne : en principe l'Angleterre, — et c'est se mettre sous une dangereuse tutelle politique; subsidiairement le Gouvernement Suisse, — et c'est faire appel à des hommes d'État, dont il est impossible de prévoir par avance, ni les passions, ni les partialités, ni même quoi que ce soit de leur personnalité. Comme on donne à cette arbitre, les plus grands pouvoirs d'appréciation, ce traité offre un risque certain d'ingérence politique et de partialité de l'arbitre.

X

PROJET DU COMITÉ DE PROPAGANDE EN FAVEUR DU TRAITÉ D'ARBITRAGE PERMANENT ENTRE LA FRANCE ET L'ANGLETERRE

Lettre du comité[1] à M. le ministre des Affaires étrangères de France

Paris, le 12 juillet 1903.

MONSIEUR LE MINISTRE,

Le Comité de propagande en faveur de la conclusion d'un traité d'arbitrage franco-anglais, qui s'est fondé récemment à Paris, prend la liberté d'attirer votre bienveillante

1. Le Comité se compose de MM. A. Leroy-Beaulieu, membre de l'Institut, président; P. Gaillard, ancien député, secrétaire; et de MM. Emile Arnaud, président de la Ligue de la Paix et de la Liberté; G. Chamerot, éditeur; H. Decugis, avocat; A. Droz, avocat; T.-M. Duché, président de la Chambre de Commerce fran-

attention sur le mouvement d'opinion considérable qui s'est produit dans les deux pays en faveur d'un pareil traité. Dans les milieux commerciaux particulièrement, on attache une importance croissante à la certitude du maintien des bonnes relations de la France avec l'Angleterre et à la création d'un mécanisme qui assurerait d'une façon réglée d'avance, la solution pacifique et honorable des conflits qui pourraient surgir entre les deux pays. Beaucoup de nos compatriotes déplorent qu'un pareil mécanisme n'ait pas existé lors des événements de Fachoda et estiment qu'il aurait permis d'éviter des froissements qui faillirent faire éclater une guerre.

A l'heure actuelle, les chambres de commerce françaises qui ont émis des vœux en faveur d'un traité d'arbitrage franco-anglais sont celles de Boulogne-sur-Mer, du Havre, de Clermont-Ferrand, de Bordeaux, de Dunkerque, de Marseille, de Calais, de Toulouse, de Besançon, de Beaune, de Cambrai, de Nimes, de Lille, d'Angoulême, de Bayonne, de Roubaix, de Rouen, de Niort, de Valenciennes, de Belfort, de Châlons-sur-Marne, du Tréport, de Fougères, de Tourcoing, de Caen, de Cette, d'Aubenas, de Limoges, de Rochefort, de Mazamet, d'Auxerre, de Moulins, de Grenoble, de Bar-le-Duc, de Laval, de Bolbec, de Saumur, d'Alger, d'Oran et de Bougie, auxquelles il faut ajouter les chambres de commerce françaises de Londres, de Sydney et de Milan, ainsi que les conseils municipaux d'Hyères, de Menton, de Roubaix, du Havre, de Saint-Nazaire, de Rouen, de Lille, de Boulogne-sur-Mer, de Bordeaux, de Dunkerque, de Calais, de Nîmes, de Rochefort, de Niort, de Cette, de Cannes et de Grenoble. En Angleterre, soixante-seize Chambres de Commerce ont également émis des vœux semblables, notamment celles

çaise de Londres; J. Fleury, secrétaire perpétuel de la Société d'Economie politique de Paris; Lucien Fontaine, industriel; Fumouze, ancien président de la Chambre de Commerce de Paris; A. Labbé, armateur; M. Leudet, publiciste; Marguery, président au Syndicat de l'Alimentation parisienne; O. Decugis, membres du comité.

de Londres, de Birmingham, de Bristol, de Cardiff, d'Edimbourg, de Glasgow, de Leeds, de Liverpool, de Manchester, de Newcastle, de Belfort, de Nottingham et de Southampton. De plus, des associations diverses et un grand nombre de trades-unions représentant plusieurs centaines de mille membres ont voté des résolutions analogues.

De très nombreuses personnalités, appartenant à différends milieux, se sont également prononcées en faveur d'un traité d'arbitrage ou de conciliation. Leur nombre s'accroît chaque jour. Plusieurs types de traités ont même été élaborés par des juristes des deux pays.

Le comité, se renfermant strictement dans sa mission de propagande générale, ne préconise aucun de ses projets particulièrement. Il se borne à vous les adresser sous ce pli, à titre de documents[1], en vous signalant respectueusement l'accueil empressé qu'a reçu le principe même d'un traité d'arbitrage franco-anglais.

Le Comité estime que le gouvernement répondrait à un besoin réel en mettant à profit, pour ouvrir les négociations, les circonstances actuelles, qui sont exceptionnellement favorables. Les visites réciproques des chefs des deux États laisseraient ainsi dans l'histoire une trace durable et à jamais bienfaisante.

Veuillez agréer, etc...

XI

PROJET DE M. D'ESTOURNELLES DE CONSTANT

ANCIEN MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE, DÉPUTÉ

M. d'Estournelles de Constant a tracé les lignes principales de son projet dans la lettre suivante qu'il

1. Ces projets sont ceux dont nous avons parlé, IIIe partie, chapitre III, p. 213, et dont nous donnons le texte ci-après, p. 309 et suiv.

a adressé à M. le Ministre des Affaires étrangères de France le 4 août 1903 au retour de la réception des membres du Parlement français à Londres[1] :

1. Nous donnons ici, — à titre de document, — la défense de son projet qu'il a présenté dans un discours prononcé en anglais le 22 juillet 1903 au banquet du *Commercial committee* de la Chambre des Communes :

« Notre programme, vous le connaissez; nous l'avons fait volontairement limité. Suivant la vraie méthode scientifique, nous envisageons l'avenir aussi loin que possible, mais sans illusion; nous ne rêvons pas de paix perpétuelle; nous savons que les mauvais instincts subsisteront à côté des bons, chez les peuples comme chez les individus; mais nous espérons les dominer en les éclairant. Nous n'empêcherons pas toutes les guerres, mais nous essaierons de les rendre plus rares et plus difficiles. Aussi, loin d'affaiblir notre pays, nous prétendons le fortifier en le mettant à l'abri des aventures et en lui méritant l'estime de ses voisins; en contribuant à l'amélioration générale des mœurs internationales dont nous profiterons comme les autres; en développant sa prospérité morale et matérielle, son énergie par le travail dans la paix et en lui donnant par suite des motifs et des moyens nouveaux de se bien défendre, le cas échéant. Nul parmi nous ne conteste qu'il faudra du temps pour que les États arrivent, non pas même au désarmement simultané, mais simplement à s'entendre pour ne plus augmenter leurs charges militaires; aussi laissons-nous à l'avenir ce qu'il n'est pas en notre pouvoir de résoudre et ce qu'il serait par conséquent puéril de discuter. Nous nous bornons à ce qui est actuellement à notre portée, l'organisation, l'acclimatation de l'arbitrage. Nous travaillons à le faire admettre dans les mœurs internationales comme une règle aussi générale que possible et non plus comme une exception.

Que peut-on objecter à ce programme? Quel en est le danger, l'inconvénient même? Comment expliquer qu'il ait fallu tant de temps pour le rendre acceptable; tant d'efforts ingrats précédant les nôtres? Pourquoi tant d'apôtres admirables dans tous les pays ont-ils usé leur vie à ces efforts? Les Cremer, les Passy, les Ducommun, les Gobat, les Jean de Bloch, les Egidy, les Suttner, les Moneta, les Apponyi, les Asser, sauvegardant la pensée des Cobden, des Kant, des Washington, des Condorcet, des Saint-Simon, des Victor Hugo.

Pourquoi? Pourquoi les arbres les plus robustes sont-ils les plus longs à croître? Une grande idée ne prend racine qu'à raison même des résistances qu'elle rencontre et ces résistances dont elle doit triompher sont l'épreuve nécessaire de sa force et la garantie de sa durée.

Merci à ceux qui nous combattent, car ils nous obligent pour les vaincre à renouveler sans cesse la sève de nos arguments; plus leurs objections sont subtiles, qu'elles soient dictées par

Paris, 4 août 1903.

MONSIEUR LE MINISTRE,

Le groupe français de l'arbitrage international vient d'inaugurer à Londres une coopération directe de Parlement à Parlement, c'est-à-dire de peuple à peuple. Cette

l'égoïsme, par la routine ou par un patriotisme sans horizon, mieux elles nous fournissent le moyen de nous expliquer. Mais déjà on n'objecte plus rien à notre programme; on se borne à le dénaturer; on n'ose plus nous signaler à l'indignation d'un public qui s'est instruit; on nous reproche seulement de demander des choses impossibles, de vouloir notamment soumettre séance tenante, à l'arbitrage, tous les conflits, anciens et nouveaux, politiques ou économiques.

Nos ambitions, encore une fois, sont plus pratiques. Si nous prétendions, sous prétexte d'assurer l'avenir, mettre en question toutes les controverses du passé, toucher tous les points douloureux dont souffre l'Europe, c'est alors qu'on pourrait, avec raison, nous traiter de brouillons, de poètes et de chimériques. Nous n'allons pas entrer en lutte ouverte avec la diplomatie et lui disputer son vaste terrain d'action; nous lui laisserons au contraire en grand nombre les occasions de se rendre utile; nous lui laisserons le soin de prévenir, de concilier et de réparer.

Empêcher les conflits de naître, cela vaut infiniment mieux que de les déférer, en désespoir de cause, à l'arbitrage, et c'est là par excellence le premier devoir de la diplomatie. Quant aux difficultés anciennes, beaucoup d'entre elles, cela va de soi, ne sauraient être soumises à l'arbitrage, mais il nous reste, pour une bonne part, les difficultés de l'avenir. La diplomatie ne les préviendra peut-être pas toutes; est-ce l'offenser que de lui offrir un moyen d'en régler quelques-unes, pacifiquement, quand elle n'aura pu les concilier? A cela on répond encore que nous réservons à l'arbitrage les difficultés les moins graves. Mais, s'il en est ainsi, n'est-ce pas une raison de plus pour qu'on ne nous fasse pas tant d'opposition? Qu'appelle-t-on, d'ailleurs, les difficultés les moins graves? Souvent les conflits n'éclatent que par l'accumulation de légers différends. Si l'arbitrage entrait peu à peu dans nos mœurs et s'acclimatait en Europe, nous ne laisserions plus s'amonceler ces matières inflammables; nous prendrions goût à un ordre nouveau, à cette stabilité que nous cherchons, à la sécurité si nécessaire à notre commerce. Et qui sait si ce grand progrès, réalisé progressivement, n'aurait pas, même dans le passé, une répercussion, une sorte d'effet rétroactif, en ce sens que les difficultés anciennes paraîtraient d'autant plus anormales et plus pénibles, que les difficultés nouvelles se résou-

coopération, succédant à la visite spontanée du roi d'Angleterre à Paris et à celle de M. le Président de la République à Londres, ne peut rester sans lendemain. Les Chefs des deux États et les représentants des deux peuples ouvrent aux Gouvernements un horizon nouveau.

Depuis vingt années, en effet, les relations franco-anglaises ont été constamment troublées par des difficultés qu'on n'a pas oser régler, dans la seule crainte d'une opposition parlementaire. Cette crainte, étant présentement, et dans une large mesure, dissipée, rien n'empêche plus d'en finir avec l'ancien régime d'expectative et de silence qui nous a tenu lieu de politique.

Tous les hommes d'État anglais que nous avons vus, sans distinction de partis, depuis le premier ministre, les ministres des affaires étrangères, des colonies, du commerce, jusqu'aux membres les plus éminents de l'opposition, sont unanimes à appeler comme nous de leurs vœux cette politique nouvelle : elle nous vaudra l'estime et la gratitude de tous les peuples en faisant pénétrer dans la

draient plus aisément; l'opinion, par un heureux instinct de généralisation, souffrirait de les voir indéfiniment réservées; et d'accord avec elle, l'effort des gouvernements, le progrès des mœurs et du temps contribuerait à en faciliter honorablement, par des concessions mutuelles, l'amiable solution.

Ainsi, nous demandons que les Gouvernements de nos deux pays mettent à profit l'heureuse période actuelle pour se rappeler leur collaboration aux conventions de la Haye. Dans une mesure dont ils sont juges, nous leur demandons de saisir cette occasion pour orienter le plus possible de leurs difficultés futures vers l'arbitrage. Nous insisterons sans nous lasser, auprès de notre Gouvernement et, si vous faites de même auprès du vôtre, si notre double action s'exerce simultanément et sans défaillance, elle aboutira rapidement. Nous ne prenons parti pour aucun projet de traité, nous nous gardons scrupuleusement d'empiéter sur les prérogatives des pouvoirs publics, mais nous sommes certains de répondre aux désirs et aux besoins de nos deux pays en demandant fermement que les fêtes de Paris et de Londres aient un lendemain. N'est-ce pas d'ailleurs le sentiment que votre souverain lui-même a clairement formulé? S. M. le roi a bien voulu nous faire exprimer, avant son départ pour l'Irlande, non seulement ses vœux de bienvenue, mais l'espoir que la discussion de l'importante question que nous examinons avec vous puisse aboutir à un résultat satisfaisant. »

pratique les principes posés par notre allié, l'empereur de Russie, à la Conférence de la paix.

Mais cette politique doit être définie aujourd'hui aussi nettement que celle du passé fut obscure, afin que l'opinion puisse en suivre et en faciliter les progrès. Elle a trois objets essentiels :

1° Conclusion du traité d'arbitrage que notre groupe réclame depuis sa fondation, conformément à l'article 19 des actes de la Haye, de même qu'il a réclamé et obtenu la négociation de traités semblables avec la Hollande, la Suède et la Norvège, de même qu'il en obtiendra d'autres encore, nous l'espérons, notamment avec l'Italie. Traité raisonnable et, dans les limites de notre programme, analogue à ceux qui ont été négociés ou conclus entre l'Angleterre et les États-Unis, la République Argentine et l'Italie; avec cette différence toutefois, que, la Cour de la Haye étant aujourd'hui constituée, ledit traité en tiendra compte et fera cesser le boycottage qui pèse sur elle. Nous ne voulons pas d'un simulacre de traité aboutissant à diminuer l'œuvre de la Haye ; l'opinion ne l'accepterait pas plus que nous;

2° Ce traité signé, les anglais ne demandent qu'à se mettre d'accord avec la France et la Russie pour limiter l'écrasant fardeau des dépenses militaires navales des trois puissances ; j'ai reçu, à cet égard, verbalement et par écrit, des assurances catégoriques[1] ;

1. On remarquera que M. d'Estournelles professe des espérances beaucoup plus modestes dans son discours à la chambre des Communes : en quelques jours ces « assurances catégoriques » ont changé du tout au tout ses desiderata en matière de désarmements. Il est permis de se demander comment il peut concilier ses certitudes avec les faits : l'Angleterre (il le constate lui-même dans un article du *Matin* du 2 décembre 1903) dépensait, pour sa marine, 600 millions en 1898, 900 en 1903, tandis que nous n'élevions nos dépenses que de 300 à 350 millions. Il sait, aussi bien que nous, que l'Angleterre prétend posséder une flotte capable de lui assurer la liberté des mers contre une coalition de puissances étrangères, et si, en mars 1899, M. Goschen proposait un arrêt des armements navals dans une déclaration à la chambre commune, c'est uniquement parce qu'il avait alors

3° Enfin, dès à présent et le plus tôt possible, une liquidation s'impose, liquidation amiable de toutes les difficultés que la diplomatie, depuis vingt ans, use ses efforts à éluder et qui, plusieurs fois, ont été sur le point de faire éclater une guerre désastreuse pour l'un comme pour l'autre des deux pays. Il surgira bien assez de difficultés nouvelles dans l'avenir ; débarrassons-nous des anciennes.

Sur ces trois points, les dispositions sont également favorables à Londres ; les nôtres ne sauraient être différentes. L'incertitude où nous avons vécu ne peut plus durer ; il faut savoir prendre un parti. Aboutissons à un accord. Nous vous soutiendrons, Monsieur le Ministre, pour y arriver, et notre ambassadeur à Londres ne peut souhaiter, de son côté, un but plus digne de sa belle carrière.

conscience de posséder une des flottes les plus formidables, relativement à celles des autres puissances, que l'Angleterre eut jamais possédée : demeurer dans le *statu quo*, c'était pour elle d'un intérêt évident. Or, actuellement, l'Allemagne exécute un nouveau grand programme naval, le président Roosevelt déclare dans son message au Congrès de décembre 1903, qu'il importe de « pousser sans arrêt » au développement de la marine militaire et marchande En dehors de toute autre considération, tirée de notre situation actuelle à nous autres Français, comment croire que les anglais accepteraient de limiter leurs armements, alors que les flottes de leurs rivaux allemands et américains vont s'augmenter « sans arrêt ». Pour arriver à une limitation d'armement, il faudrait évidemment, non point un accord franco-anglais, mais une entente internationale : c'est ce que M. d'Estournelles a très bien indiqué en ce qui concerne les armements terrestres : « si ce défenseur bénévole du patriotisme avait pris la peine de jeter les yeux sur les nombreuses lettres que vous avez bien voulu publier de moi depuis la conférence de la Haye, — et où je me suis efforcé d'expliquer l'*impossibilité*, non pas de réduire, mais *même de limiter des armements européens* avant d'avoir organisé la paix par l'arbitrage, — il se serait épargné des insinuations contre lesquelles protesteront avec moi, je le crois, beaucoup de nos lecteurs... J'ai protesté énergiquement contre la paix à tout prix, contre les rêves et les lâchetés que l'on nous prête » (Lettre au *Temps* du 5 novembre 1903). Quelle différence peut-on bien voir entre les armements européens et les armements navals, en notre matière ?

Au reste, une entente internationale en vue de la limitation des armements présenterait les plus extrêmes difficultés de réalisation et, à l'heure présente, serait véritablement impossible, comme on l'a vu à la conférence de la Haye.

Hâtons-nous donc de profiter des circonstances toujours changeantes ; qu'on ne nous dise pas qu'il convient d'atteindre notamment la fameuse date des élections générales anglaises, éternelle défaite invariablement employée pour échouer aux résultats que l'on connaît.

XII

PROJET DE M. ÉMILE ARNAUD

PRÉSIDENT DE LA LIGUE INTERNATIONALE DE LA PAIX ET DE LA LIBERTÉ

PROJET DE TRAITÉ D'ARBITRAGE PERMANENT ENTRE LA FRANCE ET L'ANGLETERRE

ARTICLE PREMIER. — Les États contractants reconnaissent réciproquement leur pleine autonomie et indépendance.

ART. 2. — Les États contractants, s'engagent à ne se livrer, l'un vis-à-vis de l'autre, directement ou indirectement, à aucun acte de guerre.

ART. 3. — Les Hautes Parties contractantes co-signataires de la *convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, conviennent de soumettre à l'arbitrage, dans les conditions et sous les réserves formulées aux présentes, toutes les questions litigieuses qui surgiront entre elles et qui ne pourront être réglées soit par la voie diplomatique, soit par toute autre voie amiable indiquée à la présente convention ou choisie, en temps opportun, d'un commun accord entre les parties.

En l'absence de dispositions conventionnelles entre les parties qu'ils devront toujours respecter, les arbitres statueront conformément aux principes du droit international, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations

civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. Par compromis spécial à une affaire les Parties pourront, si elles le jugent utile, donner aux arbitres, les pouvoirs d'amiables compositeurs.

A défaut de conventions modificatives spéciales, les Hautes Parties contractantes ou les arbitres appliqueront les dispositions de la convention du 29 juillet 1899 susénoncée.

Art. 4. — Seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye : 1° les réclamations pécuniaires exclusives à tout litige territorial ; 2° et tous différends au sujet desquels l'une des Hautes Parties contractantes invoquerait contre l'autre des droits résultant de traités ou de toute autre cause, pourvu que ces différends n'aient pas le caractère de réclamations territoriales.

Chaque partie devra, aussitôt que possible, et dans un délai qui n'excédera pas deux mois, à compter de la signature du compromis ou de la notification par l'une des parties de sa demande d'arbitrage, nommer deux arbitres dont un au moins choisi en dehors des ressortissants. Les quatre arbitres ainsi désignés choisiront ensemble un surarbitre. Dans le cas ou les arbitres n'auront pas, dans le délai de deux mois après leur désignation, choisi de surarbitre, celui-ci sera désigné par... ou par... alternativement.

Si la sentence est rendue à une majorité au moins égale à quatre voix contre une, elle sera définitive ; sinon elle sera susceptible d'appel.

Art. 5. — Tout différend ayant le caractère de réclamation territoriale ou affectant des droits territoriaux, et toute question de principe d'une importance grave pour les intérêts nationaux sera, préalablement à toute arbitrage, soumis à une commission de conciliation de six membres ainsi constituée.

Trois membres de cette commission seront désignés par S. M. le roi d'Angleterre et trois par décret de M. le Président de la République française.

Cette commission aura pour but de chercher une solu-

tion amiable et de soumettre aux deux Gouvernements un projet de convention résolvant amiablement le différend.

A défaut d'entente entre les commissaires, ou à défaut d'acceptation par les Hautes Parties contractantes, de la solution préconisée par la commission, le différend dont il s'agit sera soumis à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye.

Chaque partie devra dans les délais indiqués à l'article précédent, désigner trois arbitres, dont deux au moins choisis en dehors de ses ressortissants. Les six arbitres ainsi désignés choisiront ensemble un surarbitre. Dans le cas où les arbitres n'auront pas, dans le délai de deux mois après leur désignation, choisi le surarbitre celui-ci sera désigné par le tribunal d'honneur constitué comme il sera dit à l'article 6.

Si la sentence est rendue à une majorité au moins égale à six voix contre une, elle sera définitive; si non elle sera susceptible d'appel.

Art. 6. — Conformément à l'article 1er du présent traité, toute prétention de l'un des États contractants qui porterait atteinte à l'autonomie où à l'indépendance de l'autre État, ne pourra être admise.

L'État qui, d'une manière quelconque, porterait atteinte à l'honneur de l'autre partie contractante lui devrait réparation, et dès maintenant chacun des signataires s'engage sur son honneur personnel, pour le cas où il attenterait à l'honneur de son co-signataire, à donner à ce dernier la satisfaction qui lui serait due.

Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que nul ne doit se faire justice lui-même, et qu'un État peut n'être pas le meilleur juge de sa propre cause.

En conséquence, toute atteinte à l'honneur d'un État, ainsi que toute fin de non-recevoir basée sur une atteinte à l'autonomie ou à l'indépendance, sera jugée par un Tribunal d'Honneur des Nations. Sa décision sera sans appel.

Ce tribunal sera composé des membres de la Cour permanente d'arbitrage, à raison d'un par nation ayant pro-

cédé aux désignations prévues à l'article 23 de la convention précitée, sans excepter les nations litigantes. Le membre choisi dans chaque groupe national sera le plus anciennement ou le premier désigné. Toutefois, chacun des États en cause pourra, dans le mois de la notification, qu'il adressera ou qui sera faite à son représentant auprès du Gouvernement des Pays-Bas, de l'exception ou de la fin de non-recevoir, récuser trois des personnes ainsi désignées ; les personnes récusées ne seront pas remplacées. Cette récusation ne pourra porter sur le membre de la Cour désigné par l'État adverse.

Art. 7. — L'appel devra être signifié dans le mois de la notification de la sentence ; à défaut de quoi celle-ci deviendrait définitive.

En l'absence de stipulation du compromis, la Cour d'appel devra comprendre, outre le Président désigné de la même manière que le surarbitre, un nombre d'arbitres double du nombre d'arbitres ayant statué en premier ressort, le surarbitre excepté. Chacune des parties ne pourra désigner, comme membre de la Cour, qu'un seul de ses ressortissants.

Toutes les règles applicables au premier degré de juridiction sont applicables à l'appel.

Art. 8. — Les Parties donneront aux arbitres, par une clause spéciale du compromis, le pouvoir et les moyens de sanctionner leur sentence. Néanmoins, chacune des parties devra observer et exécuter loyalement la sentence, de manière à ne pas rendre nécessaire, si possible, la sanction juridique.

Art. 9. — Le présent traité restera en vigueur pendant trente années à partir du jour où il sera devenu définitif par l'échange des ratifications. A défaut de dénonciation douze mois à l'avance par l'une des Hautes Parties contractantes, ce traité se trouvera renouvelé par tacite reconduction pour une nouvelle période de trente années, et ainsi de suite.

XIII

PROJET DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE L'ARBITRAGE ET DE LA PAIX DE LONDRES[1]

PROJET DE TRAITÉ DE PAIX PERMANENT ENTRE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LA GRANDE-BRETAGNE

Désirant établir sur une base plus permanente les relations de bonne entente qui existent heureusement à l'heure présente entre leurs pays respectifs ; souhaitant de nouveau affirmer le principe de l'arbitrage international, et augmenter le bonheur et la prospérité de leur pays en allégeant les fardeaux qui pèsent sur eux ;

Rappelant les diverses dispositions prises par la Convention de la Haye en vue de l'exercice des bons offices et de la médiation, de l'établissement de commission d'enquête internationale, pour le réglement judiciaire des différends entre nations par le tribunal d'arbitrage permanent qui a été constitué depuis, aux termes de la Convention.

Considérant qu'à la Haye, le principe de l'arbitrage obligatoire pour une catégorie restreinte de questions a été soutenu par la France et l'Angleterre ainsi que par d'autres grandes puissances, et qu'en vertu de l'article 19 de la *Convention pour la solution pacifique des différends internationaux*, il a été déclaré ce qui suit :

« Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances signataires, ces puissances se

1. Rédigé sur le rapport de M. Westlake, membre de la Cour permanente de la Haye.

réservent de conclure, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement, des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possibles de lui soumettre. »

Considérant également que la résolution suivante a été acceptée à l'unanimité par les Hautes Parties contractantes et leurs co-signataires de l'acte final de la Conférence internationale de la Paix signée à la Haye le 29 juillet 1899, savoir:

« La conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ; »

Et que les vœux suivants ont été émis à la dite conférence de la Haye savoir :

« 3. La conférence émet le vœu que les questions relatives aux canons et aux fusils de marine, telles qu'elles ont été examinées par elle, soient mises à l'étude par les gouvernements, en vue d'arriver à une entente concernant la mise en usage de nouveaux types et calibres. »

« 4. La conférence émet le vœu que les Gouvernements, tenant compte des propositions faites daas la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces de terre et de mer, et des budgets de la guerre. »

Et, ayant résolu de conclure un traité afin d'atteindre à ces buts élevés, en ce qui regarde les relations de leurs pays respectifs, ont nommé leurs plénipotentiaires ainsi que suit:

Le Président de la République Française, Son Exc. M. Paul Cambon, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire auprès du roi de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

S. M. le roi de la Grande-Bretagne et d'Irlande ; S. Exc. le très honorable sir Edmond Monson, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Sa Majesté auprès du Président de la République Française; lesquels s'étant communiqués leurs pleins pouvoirs, en bonne et due

forme, sont tombés d'accords sur les dispositions suivantes.

PREMIÈRE PARTIE. — *Arbitrage permanent*

ARTICLE PREMIER. — Les Hautes Parties contractantes conviennent de soumettre à l'arbitrage, conformément aux dispositions et sujet aux restrictions de ce traité, tous différends intervenus entre eux, que n'auraient pas résolu les négociations diplomatiques, sauf les questions se rapportant à l'indépendance, ou à la souveraineté, ou à l'égalité avec d'autres nations, ou à la forme du Gouvernement ou aux affaires internes de l'un des Hauts Contractants.

ART. 2. — Tous différends ayant le caractère indiqué dans cet article, seront soumis à l'arbitrage conformément aux dispositions des articles 23 et 24, selon la procédure que contient la 3me section de la *Convention pour la solution pacifique des différends internationaux*, et la sentence du tribunal ainsi constitué sera décisive en pareil cas, savoir :

a) Toutes réclamations d'indemnités pécuniaires soit entre les États contractants, ou entre les citoyens de l'un ou de l'autre, soit entre l'un des États et des citoyens de l'autre, là ou le principe de l'indemnité a été reconnu par les Parties contractantes.

b) Tous les différends survenus entre les Parties contractantes par rapport aux traités de commerce ; la délimitation de colonies, de possessions territoriales, et de sphère d'influence réciproquement reconnues ; l'interprétation et l'application de traités, de conventions et d'accords déjà existants pour le règlement des communications et du commerce international, et, en particulier, de conventions se rapportant aux postes, télégraphes, téléphones et chemins de fer, à la protection des câbles sous-marins, la navigation et l'empêchement des accidents en mer, la protection des droits d'auteurs littéraires, dramatiques et musicaux, la protection des brevets d'in-

vention, des marques de fabrique ou de commerce, des noms de raisons sociales autres droits de propriété industrielle; aux poids et mesures, aux quarantaines, aux mesures de précautions sanitaires, vétérinaires ou dirigées contre le phylloxéra; au règlement des pêcheries extra-territoriales; aux questions de procédure civile, d'extradition, de succession, d'assistance judiciaire mutuelle et d'assistance mutuelle gratuite des malades pauvres; à la suppression de l'esclavage et de la traite, au commerce des boissons alcooliques et à l'importation d'armes en Afrique, et dans d'autres territoires sous la dépendance d'États européens; sauf en tant qu' une autre formule de solution arbitrale se trouve déjà comprise dans ces accords et conventions, et par rapport à l'interprétation et à l'application de toutes les conventions et de tous les accords futurs présentant le même caractère.

Art. 3. — Tous les différends survenus entre les Parties contractantes se rapportant à des privilèges diplomatiques et consulaires, au domicile et au privilège des étrangers, aux droits de commerce réciproque dans les colonies, possessions et sphères d'influence, à toutes mises en avant de titres à des territoires nouveaux ou à de nouvelles sphères d'influence, à des questions de juridiction et de toute autre matière à différends, sauf celles qui ont été définies dans l'article précédent, dont il sera affirmé par une des Hautes Parties contractantes, que de graves intérêts nationaux s'y trouvent compris, seront déférés à l'arbitrage. de la même manière, mais sous les sauvegardes suivantes, savoir:

a) Dans chacun de ces cas, le tribunal se composera de six membres dont trois seront nommés par chacune des parties, et d'un arbitre choisi de la manière prescrite dans l'article 23 de la convention de La Haye, et la sentence, rendue par le tribunal ainsi constituée à une majorité qui ne sera pas au-dessous de cinq contre deux membres, sera décisive.

b) Au cas où la sentence serait rendue à une majorité

plus faible que celle qui est prescrite, la sentence sera décisive, à moins que l'une ou l'autre des puissances ne proteste dans un délai de trois mois après rapport fait de la sentence, le déclarant erronée, auquel cas elle sera, de ce fait, invalidée.

Dans le cas où la sentence serait rendue à une majorité inférieure à celle qui est prescrite et appellerait une protestation, telle qu'elle a été prévue ci-dessus, on n'aura recours à aucune mesure hostile de quelque nature fût-elle, avant qu'une ou plusieurs puissances amies n'aient été invitées à s'entremettre par les deux Hautes Parties contractantes ou par l'une d'elles.

Deuxième partie. — *Arrêt des armements*

Article premier. — Dans un délai de six mois après la ratification du présent traité, les Hautes Parties contractantes nommeront une commission mixte d'experts en matière militaire, navale administrative et financière, où chaque partie devra être représentée en nombre égal dans chacune de ces catégories, ayant pour mission d'étudier le problème de l'augmentation des armements et des budgets de l'armée et de la marine, de façon à continuer les études commencées à la Haye, et à élaborer, si faire se peut, un projet d'arrêt simultané de ladite augmentation.

Art. 2. — Les Hautes Parties contractantes conféreront à leurs commissaires respectifs les pouvoirs nécessaires, leur permettant d'exiger la présence de témoins et de leur faire subir des interrogatoires, d'ordonner la remise de documents et de poursuivre, par d'autres moyens des enquêtes, et elles feront leur possible afin que le but visé puisse être atteint.

Art. 3. — Les sessions de la Commission mixte, les interrogatoires de témoins et autres enquêtes auront lieu à huis-clos. La commission fera son rapport aux Hautes Parties contractantes, dans un délai de deux ans à partir

de sa nomination. Les Hautes Parties s'engagent à rendre public le rapport de la commission mixte dans un délai de six mois après sa remise, mais non pas les dispositions et les preuves sur lesquelles il se fonde.

***

La première partie du présent traité sera maintenue durant une période de dix ans à dater de l'échange des ratifications. S'il n'est pas dénoncé six mois avant d'expirer, il sera, de ce fait, renouvelé pour une seconde période de dix ans, et ainsi de suite.

XIV

PROJET DU CONGRÈS DE LA PAIX

Le Congrès international de la paix, réuni à Rouen en septembre 1903, a adopté dans sa sixième séance (à l'unanimité, moins 2 voix) la résolution suivante proposée par M. Perris, qui critiqua assez vivement le projet de M. Barclay :

Le Congrès, satisfait de constater le succès de la propagande en faveur d'une entente franco-anglaise, exprime le vœu que les accords futurs supplémentaires à intervenir entre les États, signataires de la convention pacifique de la Haye, répondaient aux conditions suivantes :

1° Ils s'étendront à des questions non encore visées dans la convention de la Haye;

2° Ils auront le caractère d'arbitrage et non seulement celui de conciliation;

3° Ils seront autant que possible d'un caractère permanent et obligatoire ;

4° Ils renverront le recours à l'arbitrage uniquement au tribunal de la Haye.

XV

PROJET DE M. THOMAS BARCLAY

ANCIEN PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ANGLAISE DE PARIS

Comme on le verra par les explications qui suivent, M. Barclay ne limita pas étroitement sa propagande à un projet déterminé ; cependant celui qu'il prôna de préférence, celui qui rencontra toutes ses sympathies est une copie, adaptée aux rapports franco-anglais, du traité anglo-américain, conclu et non ratifié de 1897, dont nous avons reproduit le texte.

M. Barclay a bien voulu nous communiquer la note suivante exposant et défendant son projet.

Mon but est le suivant. La guerre, dans le courant des dernières années, a failli éclater plusieurs fois entre la France et l'Angleterre. Ainsi lors de l'incident de Fachoda, le plus récent de ces incidents, si la France n'avait pas cédé, il est probable que la lutte se serait engagée. Nous voulons éviter de pareilles éventualités dans l'avenir. Aussi ce que je poursuis avant tout, c'est l'établissement d'une bonne entente, d'une entente cordiale entre les deux nations. Ma campagne tend à supprimer toute tension entre les deux Etats; on en a déjà vu les résultats : le voyage du Roi, le voyage du Président de la République, les invitations et visites des députés des deux pays. Il faut quelque

chose vers quoi l'on matérialise les souhaits : ce quelque chose, c'est le traité; mais sa signature ne sera qu'une poignée de mains, une consécration de notre accord, de notre volonté réciproque de vivre sur un pied d'amitié politique et de bon voisinage commercial.

Je n'ai proposé de prendre le projet anglo-américain Olney-Pauncefote que comme exemple, pour compléter la convention de la Haye.

Mais ce que je veux, c'est lancer l'idée : je sème; ce qui doit pousser, lèvera. Nous avons des diplomates qui se chargeront de mettre sur pied le traité commandé avec les formes et les garanties désirables. Nous n'avons qu'à suggérer à l'opinion publique sa volonté qu'elle dictera à ses mandants. Aussi, quand on me fait des critiques sur tel point de forme, tel détail, je réponds : ce n'est pas moi qui rédigerai ce traité, ce n'est pas moi qui le signerai; nos spécialistes se chargeront de la besogne. Quant à moi, à nous et à nos amis, c'est une idée seulement que nous voulons faire développer parmi le grand public.

Un des grands avantages d'un tel traité serait probablement de supprimer ou de rendre inutile les batailles de presse qui enveniment les conflits; on continuera sans doute dans la presse à discuter les questions en conflit, mais sans âpreté, juridiquement en quelque sorte, en donnant des raisons, en cherchant des arguments qui valent devant un tribunal, non en heurtant à Londres ou à Paris et en excitant la passion. Aujourd'hui la presse prend vivement partie, pour être un atout dans la discussion diplomatique : elle pousse, attise et le ministre y prend point d'appui sur l'opinion publique. Au contraire, avec un traité, le ministre répondra : *sub judice lis est*. Et cela fera le même effet que quand un ministre fait de suite une déclaration formelle, claire et publique, délimitant le terrain de ses prétentions et faisant cesser des polémiques qui ne tendent qu'à pousser le Gouvernement le plus loin possible dans la voie des réclamations.

*
* *

Lors de l'examen, en première lecture, du projet russe de convention d'arbitrage à la Conférence de la Haye, les délégués des Puissances avaient accepté l'arbitrage obligatoire pour un certain nombre de cas énumérés dans l'article 10, mais en tant que ces cas se rapportaient à des questions ne touchant pas aux *intérêts vitaux* ni à *l'honneur national* des parties en litige.

En deuxième lecture, le caractère obligatoire de l'arbitrage pour ces cas a été repoussé et la raison d'être de cette énumération est tombée.

Le recours au tribunal de la Haye reste donc purement facultatif, et il n'a pas été question à la Haye d'étendre l'arbitrage aux questions touchant aux intérêts vitaux et à l'honneur national des États.

Ce sont pourtant ces questions qui sont les plus susceptibles d'amener des conflits armés. Il y a, par conséquent, lieu de compléter la Convention de la Haye, par des traités complémentaires, ainsi que le prévoit son article 19.

A titre de suggestion et simplement comme précédent et base possible, il est rappelé qu'un traité stipulant le recours obligatoire à l'arbitrage et l'étendant à tous les différends sans exception, a été conclu, en 1897, entre la Grande-Bretagne et les États-Unis.

Ce traité, antérieur à la Convention de la Haye, créait des catégories de tribunaux différents suivant la nature des litiges. Depuis la signature de cette Convention, une seule intéresse la Grande-Bretagne et la France, c'est la catégorie dont parlent les deux articles 6 et 7[1].

Il est évident que le recours doit être automatique, obligatoire et général pour produire l'effet immédiat nécessaire quand un grave incident se produit.

En faveur d'un tel traité nous faisons valoir les considérations suivantes :

1. Voyez *Documents annexes*, III, p. 265.

1° Le traité serait la consécration solennelle d'un état d'esprit pacifique antérieur qu'il tendrait à prolonger et qui est toujours la plus grande garantie de la paix;

2° La Grande-Bretagne et la France ont ensemble au point de vue industriel et commercial des intérêts communs dont la prospérité dépend du maintien entre elles de cet état d'esprit pacifique;

3° La France est la voisine la plus proche des Iles Britanniques, et une guerre entre deux pays ainsi situés produirait inévitablement, quelle qu'en fût l'issue, des conséquences désastreuses des deux côtés, et serait l'une des plus grandes calamités qui pourraient s'abattre sur le monde;

4° Les possessions coloniales françaises et anglaises se touchent partout et le développement pacifique et amical des relations de l'Angleterre et de la France sert à leur avantage réciproque;

5° Des difficultés et des conflits s'élèvent et doivent nécessairement s'élever entre deux nations qui sont si fréquemment mises en contact, et il est à souhaiter qu'on emploie quelque moyen pour empêcher que ces difficultés et ces conflits n'assument le dangereux caractère qu'ils ont eu à plusieurs reprises dans ces dernières années et éviter le trouble et l'incertitude qu'engendre la possibilité d'une guerre;

6° Il paraît certain que la colère publique serait moins susceptible d'être excitée par des difficultés internationales que la diplomatie n'a pas résolues, si ces difficultés étaient obligatoirement soumises même seulement à une nouvelle discussion permettant d'éviter le danger d'une rupture de relations;

7° Un traité, rendant le recours à la Cour de la Haye obligatoire, avec une clause complémentaire calquée sur le précédent des articles 6 et 7 du traité signé le 11 janvier 1897 par les représentants de la Grande-Bretagne et des États-Unis, pour le règlement des différends entre ces deux pays touchant les intérêts vitaux et l'honneur national, clause

qui donne recours à une Commission composée de personnes appartenant exclusivement aux deux nations elles-mêmes, semble capable de fournir le moyen cherché. L'article 32 de la Convention de la Haye, d'ailleurs, prévoit le choix possible d'arbitres *ad hoc*, et n'étant pas membres ordinaires de la Cour permanente;

8° Les négociateurs d'un tel traité pourraient aussi supprimer les restrictions posées dans l'article 9 de la Convention de la Haye au fonctionnement et à la compétence des Commissions internationales d'enquête;

9° L'effet moral d'un tel traité serait très grand, parce que non seulement il produirait un effet modérateur sur l'opinion publique, mais aussi sur les hommes d'État qui ont le contrôle des destinées des deux pays. Il permettrait aux États contractants, en cas de surexcitation de l'opinion publique, de retarder néanmoins leur décision jusqu'à ce que les passions se soient calmées. On gagnerait du temps dans un moment critique et du temps gagné signifie souvent une colère apaisée;

10° Un traité de l'espèce suggérée pourrait être conclu, comme le traité anglo-américain, pour une période de temps limitée.

11° Les sentiments qui prévalent actuellement des deux côtés de la Manche sont propices pour placer les bonnes relations des deux nations sur une base permanente d'amitié.

TABLE DES MATIÈRES

TROISIÈME PARTIE

ESSAI CRITIQUE SUR L'ARBITRAGE FRANCO-ANGLAIS

DOCUMENTS ANNEXES

TRAITÉS D'ARBITRAGE PERMANENT ENTRE ÉTATS ET PROJETS DE TRAITÉ D'ARBITRAGE ENTRE LA FRANCE ET L'ANGLETERRE

TOURS. — IMPRIMERIE DESLIS FRÈRES, RUE GAMBETTA, 6


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE
RI
TAS



